



N° 2476

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA MISSION D'INFORMATION  
sur la place des **autoroutes** dans les **infrastructures de transport**

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

M. BERTRAND PANCHER,  
Président

M. JEAN-PAUL CHANTEGUET,  
Rapporteur

Députés.

---

*La mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport est composée de :* M. Bertrand Pancher, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Christophe Bouillon, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Yves Caultet, M. Stéphane Demilly, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, M. Laurent Furst, M. Jacques Krabal, M. François-Michel Lambert, M. Michel Lesage, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Yves Nicolin, M. Rémi Pavros, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Gilles Savary.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ÉCOSYSTÈME AUTOROUTIER FRANÇAIS : L'HÉRITAGE D'UN PROCESSUS HISTORIQUE COMPLEXE</b> .....	7
<b>II. AUJOURD'HUI : QUEL FINANCEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?</b> .....	15
A. LE SECTEUR ROUTIER NE PEUT ÊTRE LE GRAND OUBLIÉ DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES .....	15
B. UNE « IMPASSE DE FINANCEMENT » DE L'ÉTAT À COMPARER AUX RÉSULTATS FINANCIERS GLOBALEMENT TRÈS POSITIFS DES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES .....	17
<b>III. DES CONTRATS DE CONCESSIONS FORTEMENT DÉSÉQUILIBRÉS AUX DÉPENS DE L'ÉTAT ET DES USAGERS</b> .....	21
A. LA TOTALE SPÉCIFICITÉ DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES CONFIÉES À DE GRANDS GROUPES PRIVÉS .....	21
B. UN VICE INITIAL DE LA PRIVATISATION AYANT NOTAMMENT EU POUR EFFET D'AFFAIBLIR LES MOYENS DE LA TUTELLE .....	22
C. UNE OFFRE QUALITATIVE SATISFAISANTE MAIS AU PRIX D'UNE LOGIQUE PRODUCTIVISTE .....	23
D. LE CONSTAT D'UNE POLITIQUE ABOUTISSANT À UNE RÉELLE DÉRIVE TARIFAIRE .....	24
<b>IV. LA PROSPÉRITÉ FINANCIÈRE DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES ET DE LEURS ACTIONNAIRES</b> .....	27
A. DES RÉFUTATIONS ASSEZ PEU CRÉDIBLES .....	27
B. DES EXCÉDENTS BRUTS D'EXPLOITATION ET DES DIVIDENDES « HORS NORMES » .....	27
C. UN ENDETTEMENT DES CONCESSIONNAIRES DIFFICILE À QUANTIFIER MAIS SANS DOUTE BIEN MAÎTRISÉ .....	32
D. UN RÉGIME DE PASSATION DES MARCHÉS PLUTÔT OPAQUE ET QUI OFFRE TROP DE PRISES AUX SUSPICIONS .....	34

<b>V. UN ÉTAT DÉLÉGATAIRE IMPÉCUNIEUX ET IMPUISSANT</b> .....	37
A. LA COMPENSATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN .....	37
B. UN MÉCANISME D'AILLEURS NON EXCLUSIF D'AUTRES AVANTAGES .....	38
C. UNE PROBLÉMATIQUE DU « TOUJOURS PLUS » .....	40
<b>VI. SORTIR D'UN SYSTÈME IMPLACABLE POUR S'EXTRAIRE D'UNE LOGIQUE TROP ÉLOIGNÉE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL</b> .....	47
A. L'ÉTAT PLACÉ DEVANT SES RESPONSABILITÉS POUR CORRIGER D'INACCEPTABLES DÉRIVES .....	47
B. EXPLORER LES CHAMPS DU POSSIBLE POUR ABOUTIR À UNE REPRISE EN MAIN .....	48
C. LE TEMPS EST AUJOURD'HUI CELUI DE LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL .....	49
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	57
<b>EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION</b> .....	59
<b>CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES</b> .....	81
<b>CONTRIBUTION DE M. PATRICE CARVALHO – GROUPE GDR</b> .....	83
<b>CONTRIBUTION DE FRANÇOIS-MICHEL LAMBERT - GROUPE ÉCOLOGISTE</b> .....	85
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	87
<b>ANNEXES</b> .....	89
<b>LETRE DU PRÉSIDENT ET DU RAPPORTEUR DE LA MISSION D'INFORMATION AU PREMIER MINISTRE</b> .....	91
<b>LISTE DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES</b> .....	97
<b>GRAPHIQUES ASFA : ÉVOLUTION DU TRAFIC AUTOROUTIER</b> .....	101

## INTRODUCTION

**La question du réseau autoroutier concédé à des sociétés privées est aujourd'hui posée devant l'opinion.**

Le niveau de profitabilité « hors normes » de ces sociétés, jamais démenti depuis la privatisation des concessions en 2005-2006, ne peut être accepté au regard de la faiblesse des moyens budgétaires à la disposition de l'État pour l'entretien et la modernisation du reste du réseau routier national (dont quelque 2600 km d'autoroutes conservés à sa charge) et pour conduire d'indispensables opérations de modernisation des transports publics. Il est vrai que l'abandon pur et simple de l'écotaxe a eu pour effet de fragiliser un peu plus les perspectives budgétaires en ces domaines.

**Le vice initial de la privatisation des autoroutes a néanmoins pour origine les contrats de concessions auxquels sont annexés des cahiers des charges dont les dispositions jouent pleinement en défaveur de l'intérêt public. La dérive des tarifs des péages constatée par la Cour des comptes est certainement l'un des points les plus scandaleux.**

Au titre de la tutelle, les administrations concernées se sont trouvées dépossédées de réels moyens d'action et se contentent, année après année, d'enregistrer les hausses tarifaires auxquelles s'ajoutent des surcompensations et avantages, y compris fiscaux, extrêmement favorables aux sociétés concessionnaires, notamment lorsqu'il s'agit d'obtenir d'eux des interventions techniques ou des réalisations de travaux non initialement prévues dans les concessions.

**Les concessions autoroutières ne sont pas des délégations de service public comme les autres.** D'abord, parce qu'elles se caractérisent par des durées d'exécution très longues. Leurs échéances sont respectivement comprises entre 2027 et 2033. Ces dates pourraient encore faire l'objet de prorogations consenties par l'État au titre de la mise en œuvre du **Plan de relance autoroutier** qui projette 3,2 milliards de travaux à venir dont les marchés seraient certainement « gagnés » en bonne partie par deux des grands groupes de BTP actionnaires de sociétés concessionnaires d'autoroutes ou par des entreprises qui leur sont liées.

L'Autorité de la concurrence, saisie sur ce thème par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a d'ailleurs émis un avis très négatif sur la mécanique du Plan de relance, en date du 17 septembre 2014.

La mission d'information, créée au sein de la commission du développement durable, sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transports, a tenu à ce que les opinions les plus diverses s'expriment sur cette situation. À ce titre, la mission a évidemment auditionné les dirigeants des grands groupes actionnaires des sociétés privées concessionnaires.

Quel que puisse être l'intérêt économique du Plan de relance qui viendrait s'ajouter aux dispositions déjà très favorables des contrats de plan quinquennaux conclus avec les concessionnaires et d'un « Paquet Vert » de 2010, une décision ne peut intervenir qu'à la condition d'avoir préalablement remédié au déséquilibre financier des actuelles concessions qui s'opère aux dépens de l'État et des usagers.

À défaut, les dirigeants des sociétés concessionnaires seraient confortés dans le sentiment qu'ils sont en position de force en bénéficiant d'un statut quasi perpétuel et abrité de toute concurrence.

Juridiquement, l'État dispose d'ailleurs d'un droit de résiliation dit de « rachat des concessions » qu'il peut exercer pour un motif d'intérêt général. Un rachat de cette nature consisterait à remettre à disposition de l'État des profits futurs que l'on sait très élevés, donc de lui permettre de regagner des marges importantes pour le financement de grands investissements.

**Ainsi, les concessions autoroutières sont au centre de deux débats :**

– les actuelles modalités de leur régulation sont quasiment sans effets majeurs et d'ailleurs l'institution d'une éventuelle autorité régulatrice du secteur n'aurait guère de signification s'il n'est pas mis fin à des mécanismes d'automatisme dont l'inscription au cœur des concessions en vigueur offre à leurs détenteurs d'excessives garanties de rentabilité ;

– dans le même temps, l'État constate l'affaiblissement progressif de ses moyens de financement pour des travaux pourtant programmés parmi les plus urgents et qui pourraient relancer durablement l'activité des travaux publics et de la construction par la modernisation du réseau routier national et de certaines infrastructures sursaturées de transports publics, notamment dans des zones périurbaines.

**Pour votre rapporteur, il est donc légitime que le parlement se saisisse et puisse débattre sur la question des autoroutes. Les impacts économiques et sociaux du cadre juridique régissant le secteur le justifient pleinement. L'écosystème autoroutier français ne lui semble pas devoir perdurer dans son architecture actuelle.**

## I. L'ÉCOSYSTÈME AUTOROUTIER FRANÇAIS : L'HÉRITAGE D'UN PROCESSUS HISTORIQUE COMPLEXE

### A. L'ÉTAT EST À L'ORIGINE DE LA CONSTITUTION DU RÉSEAU AUTOROUTIER FRANÇAIS

#### 1. La préhistoire du système autoroutier français

Les origines du réseau autoroutier remontent à la fin des années 1920 pour répondre aux limites structurelles du réseau existant. Il faut alors s'adapter à la vitesse que peuvent atteindre les nouvelles automobiles dans un trafic en progression. Plusieurs projets d'autoroutes se succèdent sans que l'État ne propose une stratégie d'ensemble. Des projets de transformation de voies ferrées en autoroutes sont même présentés par des ingénieurs sans évidemment être retenues par le ministère des travaux publics. En 1932, les parlementaires soumettent un projet d'autoroute Lyon-Évian, puis d'autoroute littorale entre Cannes et Nice qui ne seront pas repris par le Gouvernement. La rentabilité des autoroutes est alors vue comme bien peu certaine pour l'État.

**Les autoroutes occuperont toutefois une place réduite dans la politique des transports des différents gouvernements jusque dans les années 1950.** Les décrets ayant lancé les programmes de grands travaux de 1935 n'avaient envisagé la construction de certaines voies nouvelles destinées à la circulation automobile que pour les régions parisienne et lyonnaise. La seule autoroute de dégagement envisagée, et considérée comme prototype, était l'autoroute de l'Ouest. Une première étude du projet est lancée en 1927 mais sa réalisation est dans un premier temps bloquée. Le projet sera toutefois relancé en 1934, après l'approbation du plan Marquet, un vaste plan de relance des travaux publics. S'ouvre alors le premier chantier autoroutier français, le tunnel de Saint-Cloud, la future A13 à l'ouest de Paris. La mise en service du tunnel est intervenue en 1946.

#### 2. Le statut général des autoroutes de 1955

Alors qu'il y avait moins de 100 kilomètres de linéaires autoroutiers en France, **la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes constitue une rupture dans l'histoire du réseau français.** Véritable statut général des autoroutes, cette loi de 1955 va établir le cadre juridique et financier d'un système autoroutier qu'il reste à développer. Sur cette base, l'État a concédé la construction et l'exploitation de sections d'autoroutes à des sociétés d'économie mixte (SEM) dans lesquelles les intérêts publics étaient majoritaires. Entre 1956 et 1964, sept sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute (SEMCA) se sont constituées :

– La Société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur, Alpes (ESCOTA) en 1956 ;

- La Société Autoroutes du Sud de la France (ASF ex SAVR) en 1957 ;
- La Société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) en 1961 ;
- La Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) en 1963 ;
- La Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 1963 ;
- La Société du Tunnel routier sous le Mont-Blanc (STMB) en 1958 ;
- La Société Française du Tunnel Routier de Fréjus (SFTRF) en 1962.

*La société du tunnel du Mont-Blanc (devenue ATMB et qui gère également les 107 km de l'autoroute A40 de la Vallée blanche) et la SFTRF avec 67 km d'autoroute gérés sont les seules sociétés concessionnaires à demeurer, depuis leur création, sous le contrôle de l'État.*

### **3. Le système autoroutier demeure sous étroit contrôle étatique jusqu'en 1970**

**Jusqu'au début des années 1970, le système autoroutier français demeure très centralisé et sous le contrôle de l'État, malgré la mise en place des régimes concessionnaires.** Les gouvernements conduisent néanmoins une stratégie globale du secteur avec l'approbation en 1960 du premier plan directeur du réseau routier et autoroutier prévoyant un programme de travaux sur quinze ans et la réalisation du grand axe Lille-Paris-Lyon-Nice. Sous les gouvernements de Georges Pompidou, une politique de développement plus volontariste est menée en abandonnant l'ancienne politique qui consistait à ne construire une autoroute que lorsque la route était manifestement saturée.

D'une manière générale, les SEMCA exercent leur activité dans un cadre très contraint. Leurs emprunts annuels sont programmés dans le budget de l'État, le gouvernement fixant lui-même les péages conformément à la loi de 1955 et ses propres services des ponts et chaussées sont maîtres d'œuvre des travaux de construction.

## **B. LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR AUTOROUTIER, TOUT EN RENDANT POSSIBLE SA MODERNISATION, A ABOUTI À UN BILAN ÉCONOMIQUE CONTRASTÉ**

### **1. L'année 1970 marque l'entrée d'intérêts privés dans le système autoroutier**

Le système autoroutier français a entamé sa première mutation libérale lors de la réforme de 1970, par laquelle l'État a permis l'accès aux concessions à des groupes privés composés de banques et d'entrepreneurs des travaux publics. Quatre sociétés à capitaux privés se sont constituées entre 1970 et 1973 :

- ACOBA : Société de l'Autoroute de la Côte Basque ;
- AREA : Société des Autoroutes Rhône-Alpes ;

- APPEL : Société des Autoroutes Paris Est Lorraine ;
- COFIROUTE : Compagnie financière et industrielle des autoroutes.

Dès 1981, la situation financière structurellement déficitaire de trois de ces quatre nouvelles sociétés privées, amenait la puissance publique à les nationaliser, à l'exception de COFIROUTE qui a conservé, depuis sa création, son caractère originel de société privée.

## **2. Le mécanisme de l'adossement permet des investissements nouveaux**

**La période 1981-1993 sera caractérisée par la restructuration du système autoroutier, couplée à la mise en place d'un mécanisme de péréquation des ressources :** la procédure dite de l'adossement. Il s'agissait d'un système de financement et de développement des nouvelles portions autoroutières à travers les recettes générées par les péages des sections autoroutières plus « matures ». Ce système de solidarité permettait ainsi l'investissement sur des réseaux moins rentables. En contrepartie, la durée des concessions des portions considérées comme matures était prolongée afin de maintenir l'équilibre financier de l'opération. Les emprunts réalisés par la société concessionnaire pour mener à bien ces nouveaux projets étaient gagés sur les recettes de péage du réseau existant. Ce système d'adossement se trouvait assuré et géré par **un établissement public à caractère administratif : « Autoroutes de France » (ADF)**, créé en 1983 (cet établissement public sera dissous le 1<sup>er</sup> janvier 2009, dès lors qu'il aura perdu à cette date son utilité opérationnelle).

## **3. La réorganisation du système en trois pôles puissants et relativement autonomes**

Malgré la mise en place de la péréquation, de grandes disparités financières persistaient entre les sociétés, incitant l'État à engager un second cycle de réforme à partir de 1994. En premier lieu, la durée du schéma directeur autoroutier initialement fixée à quinze ans est réduite à dix ans. Il s'agissait pour l'État de redéfinir son partenariat avec les sociétés d'autoroutes dans une philosophie plus autonome selon trois axes :

– la recapitalisation des SEMCA par l'ADF doit assurer une stabilité financière. Après opération, l'État détient directement 45 % du capital des sociétés APRR, ASF et SANEF ;

– l'État veille à assurer cette solidarité financière entre les SEMCA en les réorganisant en trois groupes « mères-filiales » équilibrées. Dès lors, APRR détient 97 % de sa nouvelle filiale AREA, SANEF détient 98 % de la SAPN et ASF reprend ESCOTA à hauteur de 95 % ;

– enfin, une relation contractuelle est instituée entre les SEMCA et l'État se matérialisant sous la forme de contrats de plan quinquennaux. Ces contrats permettent à la fois la pérennisation d'investissements à moyen terme, une certaine liberté tarifaire aux sociétés mais aussi la formalisation des engagements

des parties prenantes (investissements, objectifs financiers, qualité des ouvrages, services rendus aux usagers).

### **C. LES PREMIÈRES ANNÉES DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE MARQUENT LE DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT**

Bien que poursuivant les évolutions entreprises depuis les années 1970, l'année 2001 constitue un tournant majeur pour le système autoroutier français. En quelques années, ce dernier adopte la forme et les règles qu'on lui connaît aujourd'hui. Deux objectifs principaux sont alors poursuivis par les gouvernements : renforcer la concurrence, conformément aux directives européennes, et doter le système des moyens financiers nécessaires à l'accélération du programme autoroutier souhaitée depuis 1994.

#### **1. L'ouverture renforcée à la concurrence du secteur autoroutier**

Afin d'accroître la concurrence et de permettre l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché des concessions d'autoroutes, plusieurs mesures sont successivement prises. Sous la pression du Conseil d'État <sup>(1)</sup>, il est décidé en 2001 de mettre fin au mécanisme de l'adossement. En privilégiant les concessionnaires existants – qui pouvaient s'appuyer sur les flux financiers générés par leurs concessions – il était contraire aux règles de la concurrence telles qu'énoncées par la directive européenne du 13 octobre 1993 <sup>(2)</sup>, transposée en droit interne par la loi « Sapin » adoptée la même année <sup>(3)</sup>. Pour des raisons similaires, l'attribution de gré à gré des concessions, largement arbitraire, est abandonnée au profit de l'instauration d'appels d'offres pour chaque nouvelle section devant être construite.

L'effort d'ouverture à la concurrence de la construction et de la gestion des autoroutes explique en grande partie la préoccupation concomitante de trouver de nouvelles sources de financement pour le programme autoroutier. La politique de l'adossement permettait de construire assez rapidement un réseau important d'autoroutes de bonne qualité sans aucune dépense supplémentaire pour le budget de l'État. Toutefois, l'adossement étant insuffisant, les SEMCA recouraient systématiquement à l'endettement. Son abandon implique de faire reposer l'équilibre financier du système sur les seules recettes d'exploitations des sociétés concessionnaires, qui n'apparaissent cependant pas suffisantes pour rembourser les emprunts contractés et pour développer le réseau autoroutier. Le cas échéant, celles-ci peuvent être complétées par le versement d'une subvention d'équilibre. Pour cette raison, le Gouvernement décide d'abord de proroger la durée des concessions entre 2027 et 2033 par l'ordonnance du 28 mars 2001.

---

(1) CE, avis du 16 septembre 1999.

(2) Directive n° 93/37/CEE du 13 octobre 1993.

(3) Loi n° 193-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

### **L'abandon du modèle traditionnel d'adossement créateur de rentabilité et de marge**

Le modèle traditionnel d'adossement, utilisé à large échelle en France pour financer le développement du réseau autoroutier, jusque-là par l'intermédiaire des sociétés d'économie mixte de l'époque, privatisées depuis lors en 2005, a été remis en cause dès le début des années 90, par les directives européennes, tout comme la loi Sapin.

Ce modèle reposait sur une péréquation économique entre, d'une part, les tronçons déjà réalisés (supportant un trafic significatif et dégagant une capacité de financement importante) et les nouvelles sections réalisées dans un souci d'aménagement du territoire à l'équilibre économique moins établi, dont la mise en œuvre était confiée par adossement aux sociétés ayant construit les premiers tronçons. Cette péréquation était assurée par l'établissement public « Autoroutes de France ».

La France a respecté les nouvelles directives au cours des années 2000 dans sa politique de mise en concession de nouvelles sections autoroutières ou d'ouvrages au niveau national.

Toutefois, les effets du nouveau modèle économique sur l'évolution de la capacité d'autofinancement des sociétés concessionnaires « historiques », générés par les anciens contrats de concession, n'ont pas été corrigés lors de la négociation de l'allongement de ces contrats intervenue en 2001, avec l'accord de la Communauté européenne afin de leur permettre d'aligner leur pratique comptable sur le droit commun des normes IFRS.

## **2. La privatisation par étapes des SEMCA**

Déjà confronté à la gestion de l'endettement public, **l'État a fait le choix d'un désengagement partiel du système autoroutier pour laisser place à davantage de capitaux privés.** Au mois d'octobre 2001, M. Laurent Fabius, le ministre des finances, annonçait l'ouverture minoritaire du capital d'ASF, accompagnée de son introduction en bourse, une opération réalisée à la fin du mois de mars 2002 pour 49 % du capital et qui rapportera 1,8 milliard d'euros à l'État. À la fin de l'année 2003, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, notamment sous la pression du ministre des transports, M. Gilles de Robien, avait toutefois « gelé » l'option d'un passage des participations de l'État sous la barre des 50 %. Les opérations de mise en bourse se poursuivront, en novembre 2004, pour 28 % du capital d'APRR puis, en mars 2005, à hauteur de 30 % du capital de la SANEF.

**En 2005, le gouvernement a pris la décision de privatiser les sociétés concessionnaires. Le processus sera rondement mené à partir de l'annonce de l'opération dans le discours de politique générale du Premier ministre, M. Dominique de Villepin, en date du 8 juin.** Les premiers mois de l'année 2006 marqueront ainsi le désengagement total de l'État, cédant pour quelque 14,8 milliards d'euros l'ensemble de ses participations dans les principales sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il en a résulté que les trois groupes « mères-filiales » (APRR/AREA, ASF/ESCOTA et SANEF/SAPN) sont passés d'une propriété majoritairement publique à une propriété exclusivement privée :

– **APRR et sa filiale AREA** sont ainsi majoritairement détenues par le groupe EIFFAGE qui a constitué une structure de contrôle (EIFFARIE) détenue à parité avec la société d'investissement australienne Macquarie ;

– **SANEF et sa filiale SAPN** reviennent au consortium Holding d'Infrastructures de Transport (HIT), lui-même dirigé par l'entreprise espagnole ABERTIS avec 53 % du capital et la Caisse des dépôts comme principal associé minoritaire ;

– **ASF et sa filiale ESCOTA** deviennent la propriété du groupe VINCI qui, par ailleurs, dispose du contrôle de **COFIROUTE** dont il a progressivement acquis une part prédominante du capital et qui est, depuis la fin de l'année 2013, intégralement contrôlé par lui après le rachat, pour environ 800 millions d'euros, des 16,67 % du capital jusqu'alors détenus par COLAS, une importante filiale du groupe BOUYGUES.

À elle seule, la société COFIROUTE constitue un groupe privé puissant qui gère 1 211 km d'autoroutes concédées couvrant le Centre-Ouest de la France et compte plusieurs filiales à l'étranger, notamment aux États-Unis. Le cahier des charges de COFIROUTE, annexé à la convention conclue avec l'État, a été approuvé par un décret du 12 mai 1970. Il a fait l'objet de nombreux avenants (le 16<sup>e</sup> avenant étant intervenu à la fin de l'année 2011). En outre, COFIROUTE s'est vu attribuer une concession d'une durée de 75 ans (échéance au 31 décembre 1986) pour la réalisation et l'exploitation du tunnel monotube à deux niveaux A86 Duplex qui constitue, depuis 2011, un élément-clé du bouclage d'un « super périphérique » de 80 km au large de Paris.

Si l'État reste propriétaire des infrastructures autoroutières, des sociétés désormais intégralement privées assurent la gestion et l'exploitation de la majeure partie du système autoroutier français au terme d'une procédure condensée dans le temps : le cahier des charges de l'appel d'offres ayant été publié le 18 juillet 2005, les candidats ont remis leurs offres le 22 août, puis un cahier des charges complémentaire a été envoyé aux candidats le 7 octobre et l'annonce par le gouvernement des candidatures retenues, est intervenue le 14 décembre 2005.

Pour reprendre la formule de présentation du ministère de l'économie de l'époque : Les acquéreurs retenus sont ceux dont les offres sont apparues les « mieux disantes » à l'issue d'une analyse « multicritères » !

**Le secteur concédé concerne aujourd'hui 9 048 km d'autoroutes et d'ouvrages (+157 km en 2013 et 43 km supplémentaires prévus en 2014) alors que les autoroutes non concédées qui dépendent toujours de l'État représentent 2 603 km. Au total, le réseau concédé ne représente que moins de 1 % du linéaire total du réseau routier français mais « absorbe » près de 15 % du trafic routier total (voyageurs et marchandises), c'est-à-dire peu ou prou autant que la totalité de l'activité ferroviaire.**

**Les autoroutes constituent un patrimoine considérable qui est évalué à plus de 120 milliards d'euros dans les comptes de l'État.**

**On parle couramment des « six sociétés historiques »** pour désigner les concessionnaires qui détiennent un contrat passé avant 2000 (il existait huit anciennes SEM et la société COFIROUTE qui a toujours revêtu un caractère privé). Six sociétés ont été privatisées. Elles forment donc aujourd'hui trois groupes distincts : APRR/AREA, SANEF/SAPN et ASF/ESCOTA.

<b>Sociétés concessionnaires</b>	<b>Date de fin du contrat de concession</b>
<b>ASF</b>	31 décembre 2033
<b>ESCOTA</b>	31 décembre 2027
<b>SANEF</b>	31 décembre 2029
<b>SAPN</b>	31 décembre 2029
<b>APRR</b>	31 décembre 2032
<b>AREA</b>	31 décembre 2032



## II. AUJOURD'HUI : QUEL FINANCEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ?

### A. LE SECTEUR ROUTIER NE PEUT ÊTRE LE GRAND OUBLIÉ DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

En juin 2013, le rapport de la commission *Mobilité 21* pour un Schéma national de mobilité durable a classé, au titre de ses premières priorités, huit projets d'autoroutes et de voies rapides à caractéristiques autoroutières. Les engagements sur ces projets devraient intervenir avant 2030. À elles seules, ces premières priorités exigeraient près de 5 milliards € de financement, principalement à la charge de l'État ou plus exactement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France-AFITF- (sur la base d'estimations réalisées en valeur 2012). Il s'agit de l'aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire, de l'A31bis entre Toul (Meurthe-et-Moselle) et la frontière luxembourgeoise, de l'A45 Lyon/St-Étienne, du contournement d'Arles, des aménagements à partir des RN 126, 154 et 12 de sections entre Toulouse et Castres/Mazamet et entre Dreux et Nonancourt, du projet de liaison A28-A13 (contournement Est de Rouen) et du projet A56 entre Fos-sur-Mer et Salon, y compris le contournement de Fos.

Notre collègue Philippe Duron, membre de la présente mission d'information, a présidé les travaux de la commission *Mobilité 21* et assure, depuis juillet 2012, la présidence de l'AFITF. **C'est à dessein que votre rapporteur évoque au commencement de son propos la situation financière de l'AFITF qui consacre annuellement environ 40 % de son budget aux infrastructures routières.** Deux des recettes qui lui sont affectées émanent des concessionnaires d'autoroutes. Il s'agit de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance domaniale pour des montants respectifs de 536,2 et 299,9 millions d'euros en 2013. Aussi important qu'il puisse paraître, cet apport ne couvre qu'une partie des besoins de financement de l'AFITF et il est d'ailleurs acquitté sans que les conditions de rentabilité des sociétés assujetties ne s'en trouvent déstabilisées. **Les propositions de la commission *Mobilité 21* (toutes infrastructures confondues) nécessiteraient la mobilisation d'un budget annuel de l'AFITF compris entre 2,2 et 2,5 milliards d'euros dont seulement 950 millions sont assurés aujourd'hui.**

**Depuis l'abandon de l'écotaxe, les perspectives de financement par l'AFITF sont passablement dégradées,** non seulement pour les priorités à venir mais aussi pour des projets routiers et de transports publics en cours de réalisation. Dans sa conception initiale, la plus large part du produit de l'écotaxe devait, dès l'exercice 2014, revenir à l'AFITF pour un montant évalué à quelque 800 millions d'euros alors que 170 millions d'euros restaient à partager entre l'ensemble des départements.

Ces montants initiaux avaient toutefois été révisés à la baisse au titre de différentes modifications apportées aux modalités d'application de l'écotaxe. Les orientations, telles qu'un temps apparemment retenues pour une prochaine entrée en vigueur de l'écotaxe, auraient toutefois pu être compatibles avec les propositions faites par votre rapporteur dans le cadre des travaux de la mission d'information qu'il avait conduite (Rapport d'information n° 1937 de mai 2014).

Or, l'abandon pur et simple de l'écotaxe sous la forme d'un report *sine die* puis l'impossibilité de mise en œuvre d'un incompréhensible péage de transit poids lourds dont les modalités n'ont jamais été définies ont abouti à une impasse que chacun sait, à présent, lourde de conséquences.

**La parenté entre la problématique de l'écotaxe et celle du système autoroutier concédé a été mise exergue au cours des travaux de la mission d'information précitée.** Des études des services du ministère des transports, d'ailleurs confortées par des travaux prospectifs d'experts, montraient, en effet, que des reports du trafic des poids lourds sur des portions du réseau autoroutier allaient très probablement être constatés du fait de la mise en place de l'écotaxe sur la partie « taxable » du réseau national. Les estimations concernant le supplément de recettes à percevoir par les « autoroutiers » du fait de ces reports variaient entre 200 et 300 millions d'euros par an, voire plus dans le cadre d'une montée en régime sur plusieurs exercices. Votre rapporteur, approuvé en cela par l'ensemble des membres de la mission d'information relative à l'écotaxe, avait insisté sur la nécessité de procéder à un juste partage de cet effet d'aubaine en affectant au moins la moitié de ce supplément de recettes au financement des infrastructures de transports. Cette solution relevait du bon sens au regard de la situation économique des grandes sociétés concessionnaires.

**Les besoins d'investissement routiers sont très importants. Un déséquilibre des moyens est désormais évident aux dépens de l'État** qui ne dispose plus des capacités d'entretien du réseau national qui, outre quelque 2 600 km d'autoroutes, compte de nombreuses liaisons rapides à 2 x 2 voies dont une bonne partie est sursaturée. En Île-de-France, le réseau de l'État enregistre ainsi une fréquentation de 4,5 millions de véhicules/jour, alors que la situation est également devenue préoccupante autour d'autres grandes agglomérations. Les syndicalistes rencontrés par la mission ont confirmé l'existence d'un état de fait désormais critique. Le directeur général des infrastructures de transports et de la mer (DGITM) et ses proches collaborateurs, que votre rapporteur a rencontré à plusieurs reprises au cours de cette année, estiment qu'il manque au moins 100 millions d'euros de crédits budgétaires par an pour être au juste niveau d'entretien de ce réseau et pour entrevoir quelques opérations ponctuelles de régénération parmi les plus urgentes. Cette observation, au demeurant prudente, démontre qu'avec, dans la meilleure hypothèse, environ 550 millions d'euros annuellement à sa disposition, l'État n'a plus les moyens financiers en rapport des besoins d'investissement sur son réseau. Ce bilan est désormais bien connu. Il fait l'objet de critiques et d'observations diffuses comme celle de M. Pierre Calvin, un des dirigeants du groupe Colas qui, lors de l'audition des responsables de l'Union

des syndicats de l'industrie routière française (USIRF) a souligné que les moyens dévolus à l'entretien des autoroutes non concédées étaient désormais inférieurs au budget de communication de la SNCF, en oubliant toutefois que la SNCF et RFF ont considérablement accru au cours des dernières années leurs commandes aux entreprises du BTP, un louable effort qui, certes, ne compense pas l'impasse financière qui s'est progressivement accentuée pour la route.

## **B. UNE « IMPASSE DE FINANCEMENT » DE L'ÉTAT À COMPARER AUX RÉSULTATS FINANCIERS GLOBALEMENT TRÈS POSITIFS DES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES**

**Le cumul des résultats nets des principales sociétés concessionnaires dites « historiques » (APRR, AREA, SANEF, SAPN, ASF, ESCOTA et COFIROUTE) s'élève à environ à 2 milliards d'euros par an, avec quelques fluctuations comme pour l'exercice 2012 ou ce résultat avait légèrement fléchi pour atteindre néanmoins 1,72 milliard €.**

Au titre de l'exercice 2006 (exercice majoritairement post-privatisation car l'opération est intervenue en février et mars de cette même année), le résultat net global de ces sept sociétés s'élevait déjà à 1,52 milliard d'euros (pour atteindre 2,1 milliards, au titre de l'exercice 2010).

Concernant les sept groupes précités, les résultats bruts d'exploitation ont enregistré une croissance régulière entre 2006 (2,9 milliards €) et 2011 (3,75 milliards).

On rappellera que la privatisation des autoroutes avait été conclue, en 2006, pour 14,8 milliards €, un montant considéré comme insuffisant par la Cour des comptes, dès son rapport annuel pour 2008, d'autant plus que les échéances des concessions en question sont relativement lointaines (entre 2027 et 2033).

**Les revenus nets des péages enregistrés par les concessionnaires, au terme de l'année 2012, ont atteint 8,45 milliards d'euros et dépasseront probablement 9 milliards d'euros en 2014** (cet agrégat reste, bien entendu, à distinguer du chiffre d'affaires global). Les bénéfices après impôts des sociétés d'autoroutes restent donc confortables car ces sociétés acquittent apparemment sans grandes difficultés la redevance domaniale (portée à 299 millions € en 2013, + 100 millions) et la taxe d'aménagement du territoire (538 millions), deux recettes affectées à l'AFITF.

Dans sa communication, **l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)** qui fédère l'ensemble des concessionnaires (y compris les sociétés publiques des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus figurant dans la liste des concessionnaires en annexe au présent rapport) ainsi que 4 opérateurs exploitants (Egis exploitation Aquitaine, Egis *Road Operation*, Routalis et SE 14) **fait état d'un chiffre d'affaires global du secteur passant de 7,78 milliards d'euros courants (hors taxes) en 2009 à 9,24 milliards en 2013.**

L'ASFA précise que le secteur a versé à l'État au titre du seul exercice 2011 : **3,8 milliards d'impôts sur les sociétés et de taxes** (ce montant incluant la TVA).

Ces chiffres traduisent une réelle prospérité qui se rapporte à une activité en croissance et exercée dans le cadre de monopoles géographiques. Le risque encouru par de brutales baisses de trafics est à relativiser, au moins sur les principales liaisons autoroutières, car les trajets par un autre mode de transport (train ou avion) ou encore par les routes nationales gratuites ne sont que très partiellement substituables à l'autoroute. L'Autorité de la concurrence souligne, à cet égard, que l'analyse de la demande montre qu'elle est peu sensible aux prix. **Les usagers de l'autoroute, qu'ils soient particuliers ou professionnels, constituent un public largement captif.**

**Le but de la présente mission d'information est d'apporter certaines précisions à un état des lieux du système autoroutier français, déjà largement réalisé par des institutions incontestables comme la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, mais sans pour autant faire une impasse sur les orientations et modes de financement des investissements réalisés (ou en cours de programmation) sur les réseaux dont les concessionnaires privés ont la charge, de même que sur les modalités financières de compensation qui leur sont consenties ou encore sur la situation de leur endettement dont une partie seulement correspond à la dette reprise par eux de l'État, à compter de la privatisation. À cet égard, la réflexion reste susceptible d'être approfondie sur le rôle passé et actuel de la Caisse nationale des autoroutes (CNA), un établissement public administratif créé en 1963 et géré par la Caisse des dépôts et consignations.**

**Mais il s'agit avant tout d'engager une réflexion sur les voies et moyens de l'évolution du système autoroutier, en récusant l'idée que ses modalités de gestion puissent être structurellement figées. Le Parlement est évidemment en droit de se saisir de cette question éminemment politique dont les conséquences économiques et sociales relèvent toutes de l'intérêt général.**

**Cette vision des choses n'est, en revanche, pas partagée par les dirigeants des groupes contrôlant les sociétés concessionnaires.**

Devant la mission d'information, **M. Alain Minc, président du groupe SANEF**, s'est tout simplement déclaré « *estomaqué* » (*sic*) par l'engagement d'un processus d'« *autodestruction dont la France a le secret* », rien de moins ! Quant à **M. Bruno Angles, président du groupe australien Macquarie en France** (associé à parité avec EIFFAGE dans les concessions d'APRR et AERA), il a déclaré que l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence en date du 17 septembre 2014 avait eu pour effet d'ouvrir une période d'« *exubérance caractérisée par une irrationalité collective* », en demandant au Parlement de ne pas contribuer à renforcer un tel climat. Pour sa part, **M. Pierre Coppey, directeur général délégué de Vinci et, à la fois, président de Vinci Autoroutes et de l'ASFA** (l'organisation professionnelle du secteur dont l'influence n'est plus à démontrer) n'a pas dénié au Parlement un droit de regard. Il a rappelé que les pouvoirs publics avaient légalement confié aux sociétés concessionnaires une mission de service public dont l'exécution s'exerçait au quotidien avec les moyens du secteur privé. Mais il a néanmoins souligné l'existence d'une quasi-obsession de la Cour des comptes à l'égard des concessions autoroutières, un état de fait révélé, selon lui, par le nombre de ses rapports sur ce thème en moins de six ans, non sans avoir également dénoncé le caractère « *insuffisamment contradictoire* » de la procédure mise en œuvre par l'Autorité de la concurrence pour la préparation de son dernier avis. Ces quelques propos illustrent l'impression perçue par les membres de la mission sur l'attitude des grands groupes concessionnaires qui ont pris position au sein de forteresses qu'ils croient, à tort, injustement assiégées et qui récusent toute interrogation voire toute idée novatrice concernant le cadre d'exercice de leur activité au nom du principe d'intangibilité des dispositions contractuelles.



### III. DES CONTRATS DE CONCESSIONS FORTEMENT DÉSÉQUILIBRÉS AUX DÉPENS DE L'ÉTAT ET DES USAGERS

#### A. LA TOTALE SPÉCIFICITÉ DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES CONFIEES À DE GRANDS GROUPES PRIVÉS

Le régime de la concession ou de la délégation de service public n'est pas en cause dans ses principes : **mais conçues à l'origine pour un État majoritairement « partie prenante » dans les concessions autoroutières, leurs dispositions au demeurant spécifiques, y compris les règles tarifaires en vigueur, ont constitué, à partir de la privatisation, un effet d'aubaine pour les grands groupes concessionnaires.** En 2006, l'État a cédé, sans réajustement majeur et moyennant un prix qui a donné lieu à de nombreuses interrogations, un réel potentiel de dividendes sans reconsidérer la logique initiale des contrats de concession auquel il a préféré ne pas toucher. C'est sur ce point que l'évaluation de la privatisation de 2005-2006 est contestable. La précipitation de son exécution n'excuse pas ce vice initial. Il reste difficilement compréhensible qu'il n'ait pas été perçu dès les premières étapes du travail préparatoire à la privatisation.

Certes, l'association professionnelle du secteur, l'ASFA, donne une présentation toujours flatteuse de son activité en insistant tout spécialement sur ce que les « autoroutiers » paient à l'État en impôts et taxes, la qualité de leurs réseaux, l'engagement environnemental traduit par des investissements de valorisation, mais aussi la faible accidentologie constatée et leur responsabilité d'employeurs modèles etc. Sur le dernier point, l'évolution des effectifs montre pourtant un processus régulier de réduction des emplois sous l'effet de gains de productivité avec, en premier lieu, l'automatisation croissante des péages.

**Quant au risque de trafic supporté par les concessionnaires et d'ailleurs constamment invoqué par eux pour justifier leur situation,** il existe mais il s'est, à ce jour, révélé peu évident car certaines baisses de trafic effectivement constatées ont le plus souvent été vite rattrapées même en conséquence de la crise économique de 2008-2009 (une seule année de baisse globale au cours des dix dernières années). Le potentiel de « risque » est cependant assez fortement contrasté selon les liaisons ou portions de liaisons. Il est par ailleurs difficile à prévoir, même à court terme et notamment pour le trafic des poids lourds, ce qui explique, en bonne partie, l'excès des marges prudentielles retenues par l'État dans ses négociations avec les concessionnaires, notamment dans l'optique des contrats de plan. Cette frilosité a abouti à inscrire, en ce domaine comme dans d'autres, des hypothèses qui par la suite se sont avérées très favorables aux concessionnaires. Par exemple, dans le dernier contrat de plan relatif à la société APRR, une diminution du trafic des poids lourds avait été retenue, pour 2011, de façon identique à celle du « Paquet Vert » (- 2 %), alors qu'en fait le trafic constaté progressait de 6 %. (Les véhicules légers représentant toutefois plus de 80 % du trafic des différents réseaux).

Pour sa part le groupe SANEF a fait savoir à la mission d'information que la mise en service du TGV Est avait eu pour conséquence de faire baisser le trafic global de l'autoroute A4 (Paris/Metz/Strasbourg) de 3,8 %, sans toutefois préciser le caractère durable ou non de cette baisse.

Les prévisions les plus récentes estiment que jusqu'en 2030, le trafic sur le réseau concédé progresserait, en moyenne annuelle, entre 0,7 % et 1 %.

## **B. UN VICE INITIAL DE LA PRIVATISATION AYANT NOTAMMENT EU POUR EFFET D'AFFAIBLIR LES MOYENS DE LA TUTELLE**

Les concessionnaires n'ont pas perverti la lettre des concessions qu'ils connaissaient toutefois mieux que quiconque, alors que l'État s'est dépossédé des moyens d'un contrôle *a minima* sur l'exécution de ces concessions à très long terme.

La tutelle principalement exercée par les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a progressivement perdu son effectivité à l'exception des seuls contrôles de la qualité technique des infrastructures concernées - chaussées et ouvrages principalement - donc de leur conformité et de leur sécurité. Les contrôles des services du ministère en charge des transports sont réalisés par son pôle d'expertise technique de Lyon-Bron dont la réputation de sérieux est établie. **Mais la faiblesse des autres moyens matériels et humains de la direction des infrastructures de transport et de sa sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé, relevant de la DGITM, a interdit de véritablement aller « au cœur » de la dimension financière des concessions.** Cette grande direction du ministère des transports a certes recouru, entre 2007 et 2012, à certaines expertises externes, essentiellement juridiques, sur la base de marchés à bons de commande. Ainsi, deux conseils juridiques (*Clifford Chance* puis *Hogan Lowells*), un conseil en stratégie (*Boston Consulting Group*) et un conseil financier (*Donald Bryden*) ont été chargés de diverses missions de prestations intellectuelles, au demeurant ponctuelles, et dont les suites n'ont pas été évidentes. Le cabinet *Donald Bryden* a, pour sa part, établi une première base d'analyse sur les reports de trafics vers les autoroutes que devait générer une entrée en vigueur de l'écotaxe ou éco-redevance et a été chargé d'un rapport sur différentes hypothèses économiques intéressant directement les concessions (taux de rendement du capital, dette, inflation, incidence sur les montants de travaux demandés etc.). Ces études ont été soigneusement conservées au secret par l'administration. Il n'est pas certain que les ministres concernés aient disposé de comptes rendus exhaustifs, voire simplement explicatifs, sur les conclusions de ces travaux d'experts classés au rang de documents d'ordre interne.

De plus, la direction du Budget du ministère des Finances s'est trouvée démobilisée sur la question des autoroutes, postérieurement à 2006.

Pour sa part, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a été condamnée à approuver

passivement les augmentations tarifaires avec un seul fonctionnaire à temps partiel affecté à cette tâche, selon une des observations faite par la Cour des comptes. En revanche, la DGCCRF a concentré les efforts de ses agents, non sans succès, sur les prestations de dépannage, les sous-concessions relatives aux prestations commerciales à destination des usagers et la sécurité des aires de repos et de jeux, des contrôles qu'elle effectue d'ailleurs de la même façon sur la partie non concédée du réseau.

Il convient de rappeler que **l'instance qui était alors le Conseil de la concurrence, saisi *in extremis* par l'AMCRA (une association de petits entrepreneurs indépendants du BTP) avait émis, par un avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005, une appréciation plus que réservée sur le projet de cession de la totalité du capital détenu par l'État dans les sociétés d'économie mixtes concessionnaires (SEMCA),** notamment au motif que l'opération allait aboutir à constituer, sur une base géographique, de véritables monopoles privés. Le Conseil de la concurrence qui examinait l'opération projetée au regard des droits français et européen en vigueur relatifs aux concentrations avait également fait preuve d'une réelle clairvoyance en indiquant : « *...lorsque l'État aura privatisé les SEMCA, il risque de se trouver dans une situation d'asymétrie d'information* » (paragraphe 77 de l'avis).

**Désormais le Parlement et l'opinion n'ignorent rien du fonctionnement d'un système intrinsèquement favorable aux grands groupes concessionnaires.** S'agissant plus particulièrement des relations entretenues par les services en charge de la tutelle avec les sociétés concessionnaires, notre collègue Gilles Savary traduit bien l'impression des membres de la mission en parlant d'un « *entre soi d'ingénieurs* », une situation toutefois caractérisée par une profonde inégalité de moyens et d'influence à l'avantage de grands groupes privés.

### **C. UNE OFFRE QUALITATIVE SATISFAISANTE MAIS AU PRIX D'UNE LOGIQUE PRODUCTIVISTE**

**Il est couramment admis que l'offre qualitative des autoroutes françaises concédées est de bon niveau, voire d'un excellent niveau.** Les comparaisons avec les autres réseaux européens sont plutôt à l'avantage du réseau français, seuls, peut-être, quelques tronçons alpins de Suisse et d'Autriche peuvent rivaliser pour leur qualité de tracé et de services. Le revêtement, la signalisation et la rapidité d'intervention pour des raisons climatiques ou de circulation sont des points forts. Rares sont les accidents qui directement ont pour origine un élément du réseau, alors que plus de 47 millions de véhicules empruntent dans l'année des ouvrages à péages pour un trafic parcouru sur l'ensemble du réseau de 85,2 milliards de km, en 2013. En termes d'accidentologie, le bilan est également positif : le niveau de sécurité sur autoroute est cinq fois supérieur à celui du reste du réseau routier et, de 2002 à 2013, le nombre des tués a diminué de moitié (169 tués au titre de cette dernière année). Le premier facteur d'accident restant la

somnolence des conducteurs, un phénomène largement extérieur au réseau et qui s'explique, en partie, par la fatalité des habitudes puisque près de la moitié des usagers empruntent l'autoroute chaque jour ou au moins quatre fois par semaine pour des déplacements à longue distance et 73 % d'entre eux prennent également l'autoroute au quotidien ou au moins quatre fois par semaine sur de mêmes tronçons donc bien connus d'eux et pour des trajets « locaux » et notamment domicile-travail.

**S'agissant de la politique sociale des entreprises, il n'appartient pas à la mission d'information d'apprécier si les grands concessionnaires sont des employeurs modèles.** Ce thème, à lui seul, pourrait faire l'objet d'une mission d'information spécifique. Les dépenses de personnels des concessionnaires représentent environ le tiers de leurs charges d'exploitation, le reste de ces charges se répartissant entre deux autres postes pour des montants sensiblement équivalents : « achats et charges externes » et « impôts et taxes ». La société SAPN avait indiqué à la Cour des comptes que ses dépenses de personnels devaient augmenter en rapport du montant de l'inflation auquel il convenait d'ajouter un pourcentage annuel de 1,4 %. Cette prévision a semblé très exagérée à la Cour. Au total, pour tous les réseaux concédés, les sociétés emploient 15 200 salariés dont 36 % sont affectés aux péages, 36 % à l'entretien et à la sécurité et 28 % à la structure des sociétés. L'automatisation des péages est plus ou moins développée selon les liaisons mais en nette progression. **Plus généralement, une politique de gains de productivité a rapidement eu des conséquences sur les effectifs employés, essentiellement sous l'effet de non-remplacements.**

**Un focus sur l'évolution 2012-2013 des comptes de résultat des seules concessions exploitées par ABERTIS, VINCI et EIFFAGE montre que dans leur ensemble les charges de personnels ont enregistré une baisse moyenne de 4,5 %. D'ailleurs, entre 2006 et 2013, les effectifs des concessionnaires « historiques » sont passés de 17 170 emplois à 14 060, enregistrant une baisse de 18 %. Ces chiffres portent sur toutes les catégories de contrats (CDI, CDD et intérimaires, bien que pour cette dernière catégorie la comptabilité des emplois diffère sensiblement selon les sociétés) et intègrent COFIROUTE, la société qui a connu la plus faible diminution de ses effectifs sur la période (-3 %).**

#### **D. LE CONSTAT D'UNE POLITIQUE ABOUTISSANT À UNE RÉELLE DÉRIVE TARIFAIRE**

La mission d'information a entendu **M. François Bordry**, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable et désigné en tant que président du **Comité des usagers du réseau routier national**, une instance purement consultative, donc d'information et de concertation, qui a été créée en 2009 pour donner suite aux observations de la Cour des comptes qui regrettait que les différentes associations d'usagers n'aient pas l'occasion

d'exprimer leurs revendications au-delà du cadre habituel de leurs relations bilatérales avec les administrations.

**M. Bordry a confirmé à la mission que le sujet majeur débattu au sein du comité est celui de l'évolution des tarifs des péages autoroutiers, toujours dénoncée par la majeure partie de ses membres.**

Le comité est saisi, chaque année, tardivement (au cours du mois de novembre, dans la meilleure hypothèse) des projets d'augmentations pour le 1<sup>er</sup> février, à venir, sans avoir une influence réelle car il nous a été précisé qu'il était ainsi consulté quand tout est sur le point d'être signé ! Le décret ayant institué le comité ne prévoit d'ailleurs pas sa consultation préalable sur les contrats de plan entre l'État et les concessionnaires, donc sur les avenants à intégrer aux cahiers des charges annexés aux traités de concession qui ont pourtant un effet déterminant sur le « verrouillage » du système des augmentations tarifaires (*cf. infra*). Une simple présentation des projets de contrats de plan 2014-2018 (sociétés APRR et AERA) a néanmoins été faite devant le comité, mais sans qu'il puisse se prononcer formellement donc sans qu'il puisse émettre un avis. **En 2014, des protestations se sont élevées de la part des membres du comité s'agissant de l'absence totale d'informations sur le Plan de relance autoroutier.** On rappellera, en outre, que l'année 2014 a été marquée par deux hausses successives des tarifs : une première hausse, au 1<sup>er</sup> janvier, par suite de l'augmentation générale de la TVA intervenue à cette date, puis une deuxième augmentation, au 1<sup>er</sup> février, correspondant à la révision annuelle des tarifs.

**Dans sa communication, l'ASFA insiste largement sur un bilan globalement positif de l'activité des concessionnaires en intégrant d'ailleurs l'ensemble des dix-neuf concessions représentées par cette organisation. Les « scores » d'appréciation positive sont toujours mis en avant au titre des enquêtes de satisfaction qu'elle conduit auprès de panels d'usagers, année après année. L'indicateur de satisfaction qui en résulte leur confère une note globale de 7,7/10 pour 2013. Mais la question tarifaire reste volontairement « noyée » dans ce bilan qui met l'accent sur un luxe de détails qui a pour conséquence d'éluder la dimension du problème.**

**Des évolutions tarifaires constamment généreuses.**

Une comparaison des tarifs annuellement consentis aux grands concessionnaires s'avère révélatrice, tant pour la classe 1 (véhicules de tourisme) que pour la classe 4 (poids lourd et autocars comptant au moins trois essieux).

**TAUX DE HAUSSE MOYEN PAR SOCIÉTÉ (CLASSE 1) EN %**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ASF	2,65%	2,04%	2,25%	2,00%	2,45%	3,12%	0,83%	2,47%	2,42%	2,24%
ESCOTA	2,15%	2,04%	2,24%	1,81%	2,53%	3,19%	0,89%	2,49%	2,05%	1,74%
APRR	2,37%	2,56%	2,47%	0,91%	2,47%	1,89%	0,50%	2,12%	2,58%	1,94%
AREA	1,53%	1,44%	1,64%	0,75%	1,64%	1,89%	0,49%	2,08%	2,55%	1,94%
Sanef	1,89%	1,77%	2,05%	0,96%	3,32%	1,89%	0,00%	1,89%	2,31%	1,71%
SAPN	2,53%	2,39%	2,74%	1,68%	4,32%	3,30%	0,00%	2,48%	3,02%	2,29%
Cofiroute	1,61%	1,61%	1,61%	0,91%	1,94%	2,71%	0,40%	2,07%	2,53%	1,92%
ATMB	3,45%	1,56%	1,96%	1,21%	1,82%	2,28%	0,00%	1,92%	2,60%	2,09%
SFTRF	1,79%	1,54%	1,73%	1,07%	1,89%	2,68%	0,60%	2,52%	3,75%	3,01%

Source : « Le réseau routier autoroutier concédé en 2012 », Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

**TAUX DE HAUSSE MOYEN PAR SOCIÉTÉ (CLASSE 4) EN %**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ASF	3,76%	3,13%	2,61%	2,00%	2,81%	3,77%	1,79%	3,87%	2,42%	2,24%
ESCOTA	3,92%	3,41%	3,65%	1,81%	2,81%	4,95%	2,94%	4,33%	2,05%	1,74%
APRR	3,50%	3,22%	3,47%	1,91%	3,46%	1,89%	0,50%	2,12%	2,58%	1,94%
AREA	3,29%	0,00%	3,38%	2,55%	3,43%	1,89%	0,49%	2,08%	2,55%	1,94%
Sanef	2,96%	2,83%	3,10%	1,99%	4,23%	1,89%	0,00%	1,89%	2,31%	1,71%
SAPN	3,52%	3,39%	3,80%	2,67%	5,32%	3,31%	0,00%	2,48%	3,01%	2,29%
Cofiroute	2,59%	2,59%	0,80%	1,90%	3,44%	5,39%	1,90%	4,00%	3,51%	2,16%
ATMB	7,20%	2,64%	2,97%	2,15%	2,85%	3,44%	1,68%	2,92%	3,60%	3,09%
SFTRF	2,79%	2,75%	1,47%	1,08%	1,97%	2,66%	0,61%	2,52%	3,75%	3,19%

Source : « Le réseau routier autoroutier concédé en 2012 », Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

**La croissance tarifaire est sans conteste à l'origine du confort des sociétés concessionnaires.** Ce point est l'un de ceux évidemment mis en exergue par la Cour des comptes, dès 2008, mais plus encore au titre de ses derniers rapports. Cet état de fait a été confirmé par l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence en date du 17 septembre dernier qui a popularisé l'existence d'une véritable « **rente autoroutière** ». Cette expression est bien sûr contestée par les concessionnaires. Elle recèle peut-être une dimension populiste, mais elle est, à tout le moins, révélatrice d'une situation.

#### **IV. LA PROSPÉRITÉ FINANCIÈRE DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES ET DE LEURS ACTIONNAIRES**

##### **A. DES RÉFUTATIONS ASSEZ PEU CRÉDIBLES**

Au cours des auditions de la mission, tous les dirigeants des groupes propriétaires des sociétés concessionnaires ont d'emblée récusé les appréciations sur leur situation d'extrême rentabilité exprimées de la sorte par l'Autorité de la concurrence qui, sur la base du ratio bénéfices/chiffre d'affaires, a effectivement souligné une rentabilité très substantielle de ces entreprises (entre 20 et 24 % des chiffres d'affaires, selon les sociétés, après examen des comptes consolidés pour 2013). Ils ont affirmé ne pas comprendre le sens de cette méthode qui se focaliserait sur un mauvais ratio, alors que seule, à leurs yeux, la constatation des taux de rendement interne (TRI) des capitaux peut donner la juste appréciation de leur situation. Certains d'entre eux ont même affirmé que la Caisse des dépôts serait souvent plus exigeante que leurs sociétés pour ses investissements de long terme avec des objectifs de TRI voisins ou supérieurs à 10 % contre 6,5 voire 7 % ou encore peut-être 8 % les concernant !

Pour sa part, **M. Pierre Coppey, le président de l'ASFA**, a précisé à la mission que l'appréciation de la rentabilité d'une concession à un instant « *t* » n'avait aucune signification car la situation réelle d'un concessionnaire ne peut être, à son sens, valablement analysée que sur la totalité de la durée de la concession.

L'Autorité de la concurrence a néanmoins relevé que l'augmentation régulière des chiffres d'affaires des concessionnaires depuis 2006, nourrie par l'augmentation continue des péages et du trafic, apparaissait largement déconnectée de leurs coûts. Et, sans pour autant considérer que la remarque de M. Coppey serait totalement infondée quant à la nécessité d'établir un bilan global au terme de chaque concession, il n'en demeure pas moins indispensable qu'un regard extérieur puisse être porté sur la vie de ces concessions, au travers de points d'étapes. À cet égard, force est de constater que les conditions d'exploitation des concessions autoroutières présentent un caractère tout à fait exceptionnel.

##### **B. DES EXCÉDENTS BRUTS D'EXPLOITATION ET DES DIVIDENDES « HORS NORMES »**

L'excédent brut d'exploitation (EBE) est le solde entre les produits d'exploitation et les charges d'exploitation consommées pour obtenir ces produits.

➤ Selon les constatations de la Cour des comptes, l'EBE des sociétés concessionnaires historiques a progressé en moyenne de 5,1 % par an entre 2006 et 2011. Il a augmenté de 4,2 % en 2010 puis de 4,1 % en 2011. Entre 2006 et 2011, l'EBE a davantage progressé que les recettes de péages (+ 3,8 %) et, plus

largement, que le chiffre d'affaires (+ 4 % par an), les sociétés ayant pu maîtriser leurs charges d'exploitation.

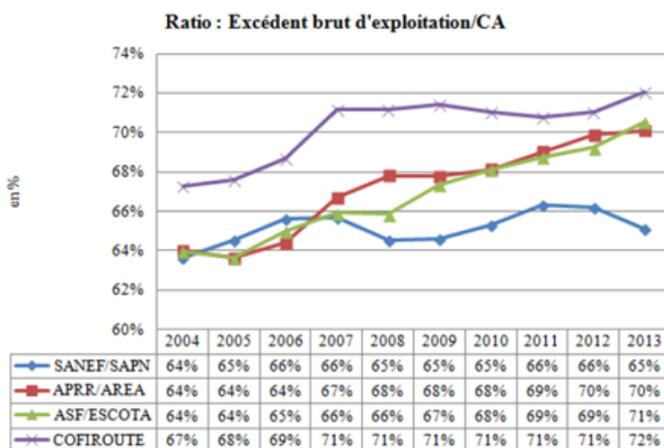
**ÉVOLUTION DE L'EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION  
DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES HISTORIQUES (EN M€)**

Société	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évol. 09/10	Évol. 10/11	TCAM 2006- 2011
APRR	807,8	909,1	941,6	957,3	1 005,1	1 056,8	5,0 %	5,1 %	5,5 %
AREA	273,5	303,7	308,7	331,0	333,2	350,1	0,7 %	5,1 %	5,1 %
SANEF	624,0	677,8	685,2	690,9	728,6	752,6	5,5 %	3,3 %	3,8 %
SAPN	183,3	204,3	214,4	227,0	237,1	241,4	4,4 %	1,8 %	5,7 %
ASF	1 348,2	1 455,0	1 508,1	1 602,9	1 666,9	1 733,0	4,0 %	4,0 %	5,1 %
ESCOTA	340,1	375,0	392,1	415,9	438,3	456,7	5,4 %	4,2 %	6,1 %
Cofiroute	664,2	740,6	764,5	794,8	819,9	850,6	3,2 %	3,7 %	5,1 %
<b>Total</b>	<b>4 241,1</b>	<b>4 665,5</b>	<b>4 814,6</b>	<b>5 019,8</b>	<b>5 229,1</b>	<b>5 441,2</b>	<b>4,2 %</b>	<b>4,1 %</b>	<b>5,1 %</b>

*Note : TCAM = taux de croissance annuel moyen*

*Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé à partir des bilans sociaux. Les chiffres relatifs à ASF sont contestés par cette société.*

➤ Selon l'avis de l'Autorité de la concurrence, le ratio EBE/CA de SANEF/AREA est resté relativement stable sur la période 2004-2013, à hauteur de 64/65 % alors que ce même ratio pour APRR/AREA, ASF/ESCOTA et COFIROUTE a connu une hausse constante pour atteindre plus de 70 % en 2013, signe que le chiffre d'affaires a progressé plus vite que les charges sur cette période.



La comparaison du ratio EBE/CA des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) avec celui des autres secteurs d'activité montre que son

niveau est exceptionnel et très supérieur à celui constaté dans le secteur des télécoms pourtant très profitable.

#### EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION EN % DU CHIFFRE D'AFFAIRES

secteur	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pétrole et gaz	14 %	15 %	18 %	18 %	15 %	12 %	15 %	17 %	15 %	15 %	18 %	24 %
Chimie	15 %	15 %	15 %	14 %	13 %	12 %	13 %	13 %	12 %	13 %	13 %	14 %
Matières premières	13 %	13 %	16 %	12 %	11 %	13 %	16 %	15 %	17 %	17 %	18 %	18 %
Matériaux de construction	10 %	11 %	10 %	11 %	11 %	12 %	12 %	12 %	14 %	14 %	13 %	14 %
Biens d'équipement et services à l'entreprise	12 %	12 %	12 %	10 %	9 %	10 %	11 %	11 %	12 %	12 %	13 %	14 %
Automobile	11 %	12 %	11 %	10 %	11 %	11 %	11 %	11 %	10 %	12 %	11 %	12 %
Alimentation	11 %	11 %	11 %	11 %	11 %	11 %	11 %	12 %	12 %	11 %	12 %	12 %
Biens de consommation et de services à la personne	13 %	13 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	13 %	13 %	14 %
Santé	15 %	14 %	12 %	10 %	11 %	8 %	7 %	10 %	10 %	11 %	13 %	15 %
Distribution	9 %	9 %	8 %	8 %	7 %	7 %	8 %	8 %	8 %	7 %	8 %	8 %
Média	13 %	15 %	13 %	10 %	13 %	13 %	16 %	16 %	15 %	16 %	17 %	18 %
Transport et loisirs	17 %	15 %	15 %	13 %	13 %	16 %	15 %	15 %	15 %	16 %	15 %	17 %
Télécommunications	36 %	31 %	27 %	22 %	28 %	28 %	29 %	26 %	26 %	30 %	32 %	33 %
Services publics	31 %	27 %	23 %	21 %	22 %	20 %	22 %	20 %	22 %	24 %	22 %	23 %
Technologie	12 %	11 %	9 %	6 %	4 %	6 %	9 %	9 %	10 %	10 %	12 %	13 %

Source: *Infanciales - Finance d'entreprise 2009 - Vermimmen - Titre 3 - Le diagnostic financier: analyse et prévisions*

**Concernant les dividendes, la majorité du bénéfice des SCA est distribuée.**

En application de l'article L.232-12 du code de commerce, il appartient à l'assemblée générale des actionnaires de déterminer l'affectation du bénéfice réalisé par une société. Cette affectation peut prendre deux formes (qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre) :

- soit celle d'une mise en réserve dans les capitaux propres afin de permettre l'autofinancement de la société et améliorer sa structure financière ;
- soit celle d'une distribution aux actionnaires via le versement d'un dividende.

#### ÉVOLUTION DU RÉSULTAT NET DES SCA « HISTORIQUES » ET DES DIVIDENDES VERSÉS À LEURS ACTIONNAIRES

<i>en millions d'euros</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Total résultat</b>	689	903	1 047	1 217	1 415	1 477	1 548	1 749	1 763	1 762	1 794	
<b>Total des dividendes versés (dividendes exceptionnels inclus)</b>	342	622	520	2 191	5 024	964	1 148	1 518	2 704	1 549	1 572	
<i>taux de distribution des dividendes</i>	50 %	69 %	50 %	180 %	355 %	65 %	74 %	87 %	153 %	88 %	88 %	
<i>Moyennes 2003-2005 et 2006-2013</i>	56 %			136 %								

**Les bénéficiaires SCA ont doublé depuis 2004. La politique de distribution des dividendes a radicalement changé après la privatisation.** Les SEMCA (et COFIROUTE) distribuait en moyenne 56 % de leurs bénéfices à leurs actionnaires entre 2003 et 2005, cette part atteint 136 % en moyenne les huit années suivantes. Les actionnaires ont globalement reçu la totalité des bénéfices des SCA.

En effet, ASF/ESCOTA et APRR/AREA ont versé à leurs actionnaires en 2006 et 2007 un dividende exceptionnel s'élevant à respectivement 3,3 milliards et 1,7 milliard d'euros, financé par une augmentation de leur endettement.

**TOTAL DES DIVIDENDES DES SEULES SCA PRIVATISÉES (HORS COFIROUTE)  
NEUTRALISÉ DES DIVIDENDES EXCEPTIONNELS**

<i>en millions d'euros</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Total résultat net hors Cofiroute</b>	469	643	763	916	1 060	1 152	1 236	1 437	1 467	1 467	1 491	
<b>Total des dividendes versés hors exceptionnel et Cofiroute</b>	217	483	370	843	1 000	775	960	1 206	2 410	1 255	1 438	
<i>Taux de distribution des dividendes</i>	46 %	75 %	48 %	92 %	94 %	67 %	78 %	84 %	164 %	86 %	96 %	
<i>Moyennes 2003-2005 et 2006-2013</i>	57 %			95 %								

**Le changement radical de la politique de distribution des dividendes n'est pas remis en cause par la neutralisation des éventuels biais pouvant fausser l'analyse.** En effet hors dividende exceptionnel (et hors COFIROUTE), il apparaît qu'avant la privatisation, les SEMCA distribuait en moyenne 57 % de leurs bénéfices à leurs actionnaires contre 95 % en moyenne les huit années suivantes. Cette distribution massive de dividendes relève d'une certaine logique si on considère que la sous-capitalisation des SCA est parfaitement admise par les créanciers de celles-ci et qu'ainsi les SCA privilégient l'endettement à l'autofinancement pour leurs nouveaux investissements.

Lors de la privatisation des SEMCA, l'État a exigé de futurs acquéreurs un paiement en numéraire. Ceux-ci, ne disposant pas de la totalité des 14,8 milliards d'euros demandés, ont emprunté la différence. Leurs titres de participation ainsi qu'une partie (ou la totalité) de la dette d'acquisition ont été versés à une holding dédiée : ASF Holding pour VINCI, EIFFARIE pour EIFFAGE et Macquarie et HIT (« Holding d'Infrastructures de Transports ») pour ABERTIS et ses co-investisseurs dont la Caisse des dépôts. **C'est à ses structures financières que sont distribués les dividendes des SCA : entre 2006 et 2013, le montant global des dividendes distribués se sera élevé à près de 15 milliards d'euros.**

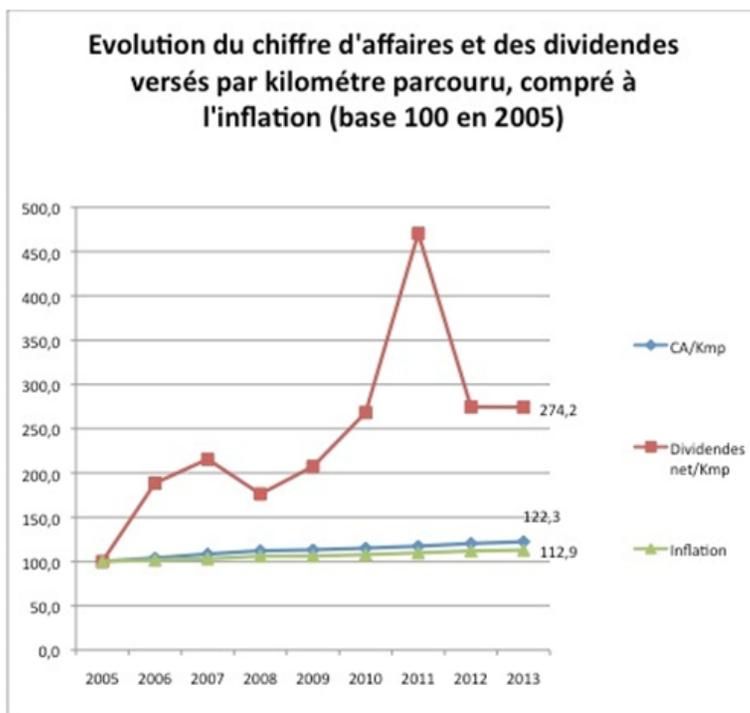
L'importance des versements de dividendes a été particulièrement soulignée par **M. Francisco Reynés, le président du groupe espagnol ABERTIS** dans un entretien au quotidien *Les Échos* du 27 février dernier, en déclarant : « SANEF est un pilier fondamental d'ABERTIS. D'abord parce qu'il a constitué le premier pari sérieux du groupe à l'extérieur. Ensuite parce que la

*filiale française apporte un tiers de nos revenus. À l'avenir, elle va continuer à jouer un rôle clé ... ».*

On rappellera qu'ABERTIS est un groupe coté en bourse dont le chiffre d'affaires annuel est voisin de 5 milliards d'euros. Il n'appartient pas au monde du BTP mais est spécialisé dans la gestion d'infrastructures routières, aéroportuaires et de parkings et dispose également de certaines participations dans le secteur des télécommunications. ABERTIS gère plus de la moitié du réseau autoroutier espagnol à péage, c'est-à-dire quelque 1 500 km, une activité apparemment moins lucrative que son investissement français dans le même secteur.

#### MONTANT DES DIVIDENDES PAR EXERCICE ET PAR SCA

<i>en millions d'euros</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ASF/ESCOTA</b>											
<i>Dividendes distribués</i>	159	240	277	374	450	356	610	718	915	640	735
<i>Exceptionnel</i>					3 300						
<b>Dividendes avec Exceptionnel</b>	159	240	277	374	3 750	356	610	718	915	640	735
<b>Résultat net</b>	325	399	444	476	483	602	628	735	790	788	744
<i>taux de distribution des dividendes hors dividendes exceptionnels</i>	49 %	60 %	62 %	79 %	93 %	59 %	97 %	98 %	116 %	81 %	99 %
<b>COFIROUTE</b>											
<i>Dividendes distribués</i>	125	139	151	163	188	188	188	312	294	294	134
<i>Exceptionnel</i>											
<b>Dividendes avec Exceptionnel</b>	125	139	151	163	188	188	188	312	294	294	134
<b>Résultat net</b>	220	260	284	301	355	325	312	312	295	295	303
<i>taux de distribution des dividendes</i>	57 %	53 %	53 %	54 %	53 %	58 %	60 %	100 %	100 %	100 %	44 %
<b>APRR/AREA</b>											
<i>Dividendes distribués</i>	41	104	92	293	332	192	95	208	1 216	400	453
<i>Exceptionnel</i>				1 185	536						
<b>Dividendes avec Exceptionnel</b>	41	104	92	1 478	868	192	95	208	1 216	400	453
<b>Résultat net</b>	102	146	195	263	341	312	349	419	395	392	442
<i>taux de distribution des dividendes</i>	40 %	71 %	47 %	111 %	98 %	62 %	27 %	50 %	308 %	102 %	102 %
<b>SANEF/SAPN</b>											
<i>Dividendes distribués</i>	17	139	0	176	217	227	255	280	279	215	250
<i>Exceptionnel</i>											
<b>Dividendes avec Exceptionnel</b>	17	139	0	176	217	227	255	280	279	215	250
<b>Résultat net</b>	42	98	125	176	237	238	259	283	282	287	304
<i>taux de distribution des dividendes</i>	40 %	142 %	0 %	100 %	92 %	95 %	99 %	99 %	99 %	75 %	82 %
<b>Total des dividendes versés exceptionnel inclus</b>	342	622	520	2 191	5 024	964	1 148	1 518	2 704	1 549	1 572
<b>Total des dividendes versés hors exceptionnel</b>	342	622	520	1 006	1 188	964	1 148	1 518	2 704	1 549	1 572



### C. UN ENDETTEMENT DES CONCESSIONNAIRES DIFFICILE À QUANTIFIER MAIS SANS DOUTE BIEN MAÎTRISÉ

Plus généralement, la mission d'information a constaté que les sociétés concessionnaires ont constitué d'excellents véhicules d'endettement pour les groupes propriétaires. Le caractère récurrent de leurs recettes n'est évidemment pas étranger à ce phénomène. Dans une lettre au Premier ministre, cosignée par le président de la mission, M. Bertrand Pancher et votre rapporteur, ce point était souligné, d'autant qu'une partie de cet endettement a servi à des remontées massives de dividendes aux maisons-mères (copie de ce courrier du 19 novembre 2014 en annexe page 71).

Selon une indication verbale donnée à votre rapporteur au cours de ses rencontres avec la DGITM, le montant de la dette globale des concessionnaires « historiques » s'inscrirait dans une fourchette comprise entre 24,8 et 30,9 milliards d'euros (ce point haut étant celui communiqué par l'AFSA à la fin 2012). Pour sa part, l'Autorité de la concurrence retient une notion d'endettement net qui s'élevait à 23,8 milliards d'euros à la fin de l'année 2013 et même à 21,01 milliards, après neutralisation de la dette de COFIROUTE.

Dans les faits, cette donnée est très certainement difficile à suivre pour la tutelle, bien que certaines informations précises devraient figurer dans le

**document relatif à son activité que chaque société concessionnaire est tenue de lui transmettre annuellement au titre des articles 35 des cahiers des charges** (« *Compte rendu d'exécution de la concession et informations transmises au concédant* »). Ces articles font explicitement mention de deux soldes de gestion concernant l'endettement au titre des soldes intermédiaires de gestion et des ratios clairement listés dans cette disposition. Il s'agit des soldes « dettes financières/fonds propres » et « dettes financières/capacités d'autofinancement » auxquels s'ajoute le ratio de couverture de la dette glissant sur 15 ans. **Or votre rapporteur n'a pu obtenir la transmission de ces documents**, en dépit d'une relance écrite, en date du 30 octobre 2014, concernant pourtant les seuls comptes rendus de gestion les plus récents (2012 et 2013). **Un refus lui a en effet été opposé par le Secrétariat général du gouvernement au prétexte que les informations demandées doivent être considérées comme « privilégiées » au sens du droit boursier.** Néanmoins, l'Autorité de la concurrence qui en a pris connaissance depuis 2004, note que dans les études financières fournies toutes les SCA présentent une amélioration de leurs principaux agrégats financiers :

– une nette amélioration du résultat financier et aussi du résultat net, suite à l'apurement progressif de la dette financière ;

– une hausse relative des dividendes versés aux actionnaires ;

– ainsi qu'une évolution positive des principaux ratios (dettes financières / marge brute d'autofinancement, résultat net / chiffre d'affaires, frais financiers / EBITDA ou EBE, marge / EBITDA ou EBE).

Il est évident que les concessionnaires et leurs maisons mères ont su mener une politique dynamique de gestion et de restructuration de leur endettement, au point qu'il est sans doute difficile, à présent, de clairement distinguer ce qui relève de la dette reprise de l'État au moment de la privatisation, de la dette contractée précisément pour financer tout ou partie de cette acquisition (au travers du versement de dividendes exceptionnels financé par une augmentation de l'endettement à hauteur de 5 milliards d'euros) et de la dette « projet » correspondant à des investissements qui ont été réalisés depuis lors par les SCA.

**Au total, on peut estimer que la dette globale de 17,4 milliards d'euros (hors COFIROUTE) se décomposera ainsi au terme de l'exercice 2014 :**

**6,5 milliards d'euros encore gérés par la Caisse nationale des autoroutes (CNA)** et qui arriveront à échéance au 31 décembre 2018 (selon une indication donnée par la Caisse des dépôts mais pour un montant non révélé, seule la société APRR supporterait au-delà de cette date et jusqu'en 2027, un encours de prêt consenti par cet établissement), **0,7 milliard d'euros à l'égard de la Banque européenne d'investissement (BEI)**, **3 milliards d'euros environ à l'égard des banques commerciales** et une partie plus importante qui est sans doute voisine de **7,2 milliards d'euros au titre de prêts obligataires.**

**Ce montant global de l'endettement ainsi estimé est assez différent du montant retenu (21 milliards d'euros) par l'Autorité de la concurrence.**

Postérieurement aux premières ouvertures du capital des concessionnaires intervenues en 2002 (ASF), 2004 (APRR) et 2005 (SANEF), il a été décidé que les sociétés ne pourraient plus recourir au « crédit CNA » après une période de quatre années suivant l'opération les ayant concernées.

**D. UN RÉGIME DE PASSATION DES MARCHÉS PLUTÔT OPAQUE ET QUI OFFRE TROP DE PRISES AUX SUSPICIONS.**

Deux des plus importants concessionnaires sont des géants du secteur du BTP verticalement intégrés et qui comptent nécessairement un grand nombre d'entreprises affiliées ou encore de sous-traitants fréquemment placés à leur égard en situation de partenaires « obligés ». Les sociétés concessionnaires qui sont des sociétés privées ne sont pas soumises aux règles de passation des marchés publics. Un système dérogatoire qui est censé être plus protecteur que la simple négociation commerciale a néanmoins été élaboré au travers de commissions de marché particulières à chaque société. Les conditions de nomination des membres de ces commissions sont contrôlées par la **Commission nationale de contrôle des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages** créée par un décret de 2004 modifié en 2007.

Plus généralement, les droits de regard sur les marchés reconnus à la commission ne constituent qu'«... *un contrôle ex post et de deuxième niveau* » selon l'expression de son nouveau président qui a pris ses fonctions cette année, **M. Christian Descheemaeker**, un ancien président de chambre de la Cour des comptes, qui entend donner une nouvelle dimension au travail jusqu'alors accompli. Bien qu'en l'état des textes et en dépit de certains pouvoirs théoriques d'investigation, les recommandations de la Commission ne peuvent porter que sur une partie des marchés et ne peuvent principalement se fonder que sur la base de rapports annuels émanant de chaque société concessionnaire. À ce jour, les contrôles ainsi réalisés semblent avoir eu une portée quasiment dérisoire, d'autant que dans certaines situations, il a été constaté que la pondération par les prix pouvait être un critère de second plan au cours de l'examen des offres. L'Autorité de la concurrence a effectivement relevé l'existence de pratiques de sous-pondération du critère de prix (notamment de la part de la société ESCOTA) dans la notation globale des offres, des formules qui ont un effet de neutralisation relative des écarts de prix entre compétiteurs au bénéfice d'une plus large subjectivité d'appréciation dans la notation des critères techniques.

**Votre rapporteur partage évidemment les propositions de l'Autorité de la concurrence qui, dans son avis du 17 septembre 2014, privilégie certaines réformes essentielles :** l'abaissement à 500 000 euros du seuil de mise en concurrence (actuellement fixé à 2 millions d'euros), la transmission des avenants excédant de 5 % le montant initial des marchés, le recours à une procédure d'appel d'offres ouvert pour les travaux techniquement simples,

l'application à COFIROUTE des mêmes obligations de publicité et de mise en concurrence que celles auxquelles sont soumises les autres sociétés concessionnaires ainsi que la possibilité pour la Commission nationale des marchés de saisir le juge administratif d'un appel d'offres dont elle pourrait estimer que la légalité est douteuse.

L'Autorité de la concurrence qui a bénéficié dans son travail de l'appui de la DGCCRF a constaté que les concessionnaires respectaient les obligations formelles en termes de marchés, notamment en matière de publicité. Mais elle a néanmoins souligné de la part de ces sociétés l'existence de refus de communiquer à la Commission nationale de contrôle certaines informations pourtant indispensables à une bonne vérification des conditions de passation de leurs marchés. Dans son avis le plus récent, le bilan établi par l'Autorité de la concurrence est néanmoins révélateur s'agissant des attributions à des entreprises liées sur un montant total de marchés de 4,5 milliards d'euros depuis 2006 : environ 35 % des marchés de travaux ont été en moyenne confiés à une entreprise liée (ou à un groupement qui l'inclut) par les sociétés concessionnaires contrôlées par VINCI et EIFFAGE, soit une proportion très supérieure à celle constatée pour les marchés attribués par des concessionnaires indépendants. L'Autorité de la concurrence ayant, en outre, relevé qu'en valeur cette part monte à quelque 50 % pour les sociétés ASF et ESCOTA, ce qui montre que ce sont principalement les « gros » marchés qui font l'objet d'attributions à des entreprises relevant de la « sphère » du groupe VINCI.

**Pour conclure sur la question essentielle des marchés, votre rapporteur s'interroge sur la validité d'un engagement supposé « rectificatif »** et qui aurait été conclu au début de l'année 2014, avec l'aval d'organisations professionnelles des travaux publics, dans la perspective d'un partage des travaux qui seraient à venir au titre du Plan de relance autoroutier. En effet, plusieurs interlocuteurs de la mission (ces personnes n'appartenant cependant pas aux équipes de direction des groupes propriétaires des sociétés concessionnaires) ont spontanément fait état devant elle de l'existence d'un accord de cette nature avec les concessionnaires. Il porterait sur une clé de répartition préétablie visant à réserver 55 % des travaux prévus à des entreprises « indépendantes » donc *a priori* non liées aux grands groupes français du BTP. Pour louable qu'elle puisse paraître en apparence (les grands propriétaires de concessions se réserveraient néanmoins quelque 45 % des marchés), cette initiative semble difficilement conciliable avec la rigueur des principes du droit de la concurrence en matière d'ententes préalables.



## V. UN ÉTAT DÉLÉGATAIRE IMPÉCUNIEUX ET IMPUISSANT

### A. LA COMPENSATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN

Dans la mécanique implacable des concessions, toute demande adressée aux concessionnaires de la part de l'État portant sur un investissement « nouveau » ou « supplémentaire » leur ouvre des droits à l'obtention d'une compensation systématique. Cette mécanique est principalement mise en œuvre au travers d'avenants, des supports contractuels qui ont de lourdes conséquences avec, en premier lieu, des effets quasi automatiques dans la fixation tarifaire.

Cette forme de compensation s'ajoutant à un premier mécanisme, déjà largement protecteur des conséquences de l'inflation, inscrit dans les concessions en vertu du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers. Cette protection automatique de l'inflation garantit 0,70 % (en réalité au moins 0,80 % ou 0,85 % par l'effet complémentaire des contrats de plan) de la hausse constatée des prix à la consommation (hors tabacs). **En théorie, la hausse minimale des tarifs de péages, en l'absence de contrat de plan, est déjà supposée couvrir les charges normales des sociétés concessionnaires : exploitation, entretien et renouvellements courants ainsi qu'un ensemble de mesures que l'on peut légitimement considérer comme relevant de l'évolution naturelle du service public autoroutier. De plus, les conditions d'exploitation des concessionnaires « historiques » s'effectuent sur des réseaux désormais matures qui n'appellent plus de lourdes interventions techniques.**

**Mais, comme l'a démontré la Cour des comptes, c'est au travers de contrats de plan quinquennaux négociés avec chaque société que l'État peut obtenir la réalisation d'investissements non prévus à l'origine par les contrats de concession** (deux séries de contrats de plan ont été conclues depuis la privatisation de 2005-2006). La dérive tarifaire, bien au-delà de l'inflation, a principalement pour cause le dispositif des contrats de plan que l'on pourrait qualifier de « multidimensionnel ».

Dans son annexe aux observations définitives de son contrôle sur les exercices 2009 à 2012 des sociétés concessionnaires, la Cour des comptes fait part d'une observation implacable sur les contrats de plan, plus précisément sur la méthode d'évaluation retenue des flux positifs et négatifs induits par un investissement à réaliser dans leur cadre. (LP 67063 / lettre au Président en application de l'article R 143-1 du code des juridictions financières, pages 60 et 61) : *« Le différentiel entre les recettes actualisées et les dépenses actualisées est la Valeur Actualisée Nette (VAN). Dans le cadre des concessions d'autoroutes, la VAN initiale d'un investissement est négative, les recettes attendues liées à cet investissement ne compensant pas les dépenses induites. Le modèle estime alors la hausse globale des tarifs sur le réseau qui permettra de compenser les VAN*

*négligatives des différents investissements demandés à la société concessionnaire. Dans la construction du modèle, les hausses tarifaires compensent strictement la VAN qui est donc nulle. Ainsi, dans ce modèle, mathématiquement, le taux d'actualisation est égal au taux de rentabilité interne ». (Par définition, le taux de rentabilité interne est égal au taux qui annule la VAN).*

La Cour conclut : **« Le modèle économique est donc construit de telle sorte que tout investissement est compensé par une hausse de tarifs. Les bénéfices des sociétés concessionnaires n'ont pas à être réinvestis dans des investissements nouveaux ou dans des diminutions de tarifs. Par construction ce modèle ne peut qu'aboutir à une hausse constante et continue des tarifs ».**

## **B. UN MÉCANISME D'AILLEURS NON EXCLUSIF D'AUTRES AVANTAGES**

**Sur ce point, les analyses de la Cour des comptes ont mis en lumière une situation qui aurait longtemps été méconnue sans ses travaux. La compensation par les tarifs n'est effectivement pas exclusive de l'attribution aux concessionnaires de subventions budgétaires perçues au titre de « surcoûts du fait de l'État »** comme cela a été le cas en conséquence du renforcement réglementaire relatif à la sécurité des tunnels, postérieurement à la catastrophe du Mont-Blanc de 1999. Près de 400 millions d'euros ont ainsi été attribués aux concessionnaires « historiques ». En outre, d'autres modifications de nature réglementaire voire fiscale (on rappellera ici la contestation des concessionnaires à l'occasion de l'augmentation récente de 100 millions d'euros de la redevance domaniale due par eux) entrent également dans le champ du dispositif de compensation, dès lors qu'elles sont susceptibles d'entraîner un alourdissement des charges des concessionnaires.

À cet égard, **la suppression du mécanisme de déductibilité intégrale et illimitée des intérêts d'emprunts** dont bénéficient toujours les sociétés concessionnaires, une mesure prévue par l'amendement au projet de loi de finances rectificatives pour 2014 dont notre collègue Olivier Faure a pris l'initiative, sera probablement considérée par elles comme un fait immédiatement compensable en droit car visant un élément qui serait constitutif d'un « intrant » de leurs concessions initiales !

**En outre, la Cour des comptes a relevé certaines anomalies dans l'ouverture de droits à compensation tarifaire concernant des investissements qui par leur nature sont manifestement des obligations normales du concessionnaire telles que prévues par le cahier des charges.** Il en a été ainsi de l'aménagement de stations de comptage, de l'amélioration de logiciels de calcul des temps de parcours et de dispositifs de télésurveillance, de la rénovation ou de l'installation de panneaux d'information à messages variables, de l'ajout de glissières de sécurité et du développement de postes de télépéage sans arrêt. Certains de ces dispositifs sont des éléments naturels d'évolution de la sécurité du réseau. Il est surprenant de constater qu'ils aient pu ainsi ouvrir droit à cette forme de compensation.

**Plus choquante encore est l'éligibilité du développement du télépéage au titre des investissements en tout ou partie compensables.**

La Cour a relevé ce point car le télépéage est un choix commercial qui aurait très probablement été développé sans compensation, tout en soulignant que les services de l'État ont consenti cet avantage sans être en mesure de vérifier que les coûts n'allaient pas être compensés deux fois (par les hausses de tarifs et les abonnements au télépéage). Il semble que le seul refus nettement affirmé par les services face aux demandes des sociétés a porté sur des travaux ou aménagement d'accessibilité des personnes handicapées, c'est-à-dire des mesures qui s'imposent dans tous lieux accueillant du public au titre d'obligations légales et réglementaires, pour lesquelles toute demande d'attribution de compensations par les tarifs peut effectivement paraître effectivement déplacée.

La conformité des grilles de prix relatifs aux péages est certes contrôlée par la DGITM mais seulement au regard de l'automatisme des mécanismes qui fondent la « loi tarifaire en vigueur ». L'augmentation régulière des péages reste donc très largement subie par l'État donc par les usagers, d'autant que les services ne disposent pas d'un pouvoir souverain de fixation par arrêté (au 1<sup>er</sup> février de chaque année) car la mécanique financière des contrats de plan s'enchaîne, exercice après exercice, sans discontinuité.

Il ressort des analyses de la Cour des comptes que les services en charge de négocier les contrats de plan (et les autres dispositifs contractualisés qui leur sont assimilables) ont longtemps été démunis d'une méthodologie propice à apprécier l'impact exact des mesures en débats avec les sociétés. La Cour ayant particulièrement insisté sur ce point, elle constate dorénavant que, s'agissant des négociations plus récentes, les services ont sensiblement affiné la batterie des indicateurs de performance qu'ils peuvent opposer à leurs interlocuteurs. Ce progrès est à souligner.

**Mais la Cour des comptes reste fondée à exercer une vigilance particulière en matière tarifaire. Ses contrôles ont en effet abouti à mettre un terme à la pratique d'optimisation des recettes dite du « foisonnement ». Force est de constater que les conditions de sortie de ce système, par ailleurs également dénoncé de longue date par les associations de consommateurs ou d'usagers de la route, ont pu paraître insatisfaisantes aux magistrats financiers.**

Le « foisonnement » pratiqué par les concessionnaires est une technique dont il convient de dire qu'ils n'en sont pas les inventeurs, mais qui aboutissait néanmoins à maximiser leurs recettes d'exploitation en appliquant les tarifs les plus élevés sur les portions d'autoroutes les plus fréquentées, tout en laissant les tarifs du péage à des niveaux sensiblement inférieurs (et annuellement en plus faible croissance) sur les parties du réseau concédé enregistrant un moindre trafic, cela dans un apparent respect de la fourchette tarifaire consentie à chaque réseau.

**Le rapport public pour 2008 de la Cour recommandait une récupération des excès de recettes ainsi perçus, au moins sur une période couvrant une partie des exercices 2006 et 2007. Or, cette récupération n'a manifestement pas été intégrale**, en dépit des réponses initialement apportées aux observations de la Cour par le ministère en charge des transports sur le fait qu'une évaluation allait être réalisée et donnerait lieu à un processus de réfaction dans le cadre des fixations tarifaires à venir. En 2013, la Cour des comptes a tenu à rappeler que les réfections prévues, dès 2008, ne sont intervenues que partiellement et tardivement concernant APRR, AREA et SANEF, dans le cadre de la négociation des contrats de plan 2009-2013 et au moment de fixer les tarifs pour 2010 s'agissant de SAPN.

En ce qui concerne, les sociétés SAPN, ESCOTA, ASF, la Cour constate, près de cinq ans après ses observations, qu'aucune réfaction n'est intervenue pour récupérer les excédents du « foisonnement » de 2006.

**Seul l'ancien, mais toujours en vigueur, cahier des charges de COFIROUTE prévoyait explicitement (article 25-3) la possibilité donnée au concessionnaire d'appliquer des taux kilométriques différenciés selon les trajets et les périodes, c'est-à-dire de moduler sa tarification sur certains parcours jusqu'à 50 % du taux moyen défini pour chaque catégorie de véhicule, donc de recourir en toute légalité à un « foisonnement » intensif.** Forts de ce droit, les dirigeants de COFIROUTE n'ont accepté de renoncer pour l'avenir au « foisonnement » (à compter de 2011) qu'au titre d'une clause spécifique du contrat de plan 2010-2014 qui s'est accompagnée d'un « coup de pouce » destiné à compenser le manque à gagner et entraînant un surplus de recettes de 234 millions d'euros (hors taxes) sur la durée de la concession !

En conclusion sur ce thème, il est opportun de poser une question essentielle et qui souligne un véritable paradoxe. Cette question est d'ailleurs dorénavant soulignée par certains économistes. La certitude d'obtention sur de longues durées de recettes abondantes et récurrentes pourrait avoir affaibli la compétitivité internationale de grands groupes comme VINCI et EIFFAGE dans leurs métiers d'origine, pour lesquels ils sont désormais confrontés sur les principaux marchés d'exportation à la concurrence de groupes étrangers, y compris de pays émergents, particulièrement agressifs dans leurs offres de prix.

### **C. UNE PROBLÉMATIQUE DU « TOUJOURS PLUS »**

L'État doit, en effet, toujours donner « un peu plus » aux concessionnaires lorsqu'il s'agit pour lui de faire valoir son intérêt et celui du public concernant des objectifs de gestion et de modernisation sur tout ou partie d'un domaine sur lequel il a pourtant conservé ses droits patrimoniaux mais en se privant trop largement de pouvoirs d'action. Face aux concessionnaires, il apparaît dans la situation dans laquelle se trouverait un propriétaire d'immeuble qui aurait donné à son syndic un pouvoir quasi absolu, de portée générale, et à très long terme, ce que le droit immobilier n'autorise d'ailleurs plus depuis longtemps.

**Les premiers contrats de plan ont été conclus avant la privatisation de 2006, puisqu'ils portaient sur la période 1995-1999. Les plus récents viennent d'être signés en 2014 (APPR et AERA) et d'autres contrats devaient intervenir en 2015.**

Votre rapporteur ne récuse pas *a priori* le recours à toute formule de contractualisation des rapports avec les concessionnaires mais il demande au gouvernement de ne plus consentir la moindre « surcompensation » notamment par les tarifs.

### **En 2010, un Plan Vert a ainsi donné lieu à des compensations.**

Donner à chaque fois « un peu plus » se traduit par une autre contrepartie majeure c'est-à-dire un allongement de la durée des concessions. Cela a été vrai pour **la mise en œuvre d'un Plan Vert de 2010** qui a donné lieu à des avenants signés avec ASF, COFIROUTE, ESCOTA, SANEF et SAPN et a ouvert une prolongation d'une année des concessions en contrepartie de la réalisation d'un ensemble de travaux de requalification environnementale des réseaux pour environ un milliard d'euros, au total.

La société APPR a renoncé à ce « Paquet Vert » mais certains investissements prévus dans ce cadre ont néanmoins été recyclés de façon plutôt généreuse au titre de son contrat de plan (télépéage sans arrêt, traitements de nuisances sonores, protection des eaux).

**Ces formes de contreparties confortent les concessionnaires dans l'idée qu'ils sont en quelque sorte en situation de renouvellement perpétuel donc protégés de toute concurrence externe.** Ils ont ainsi déjà pu obtenir, à peu de frais, un avantage d'autant plus substantiel qu'il est avéré que les dernières années d'exécution de concessions aussi longues offrent le meilleur potentiel de profit, dès lors que les périodes correspondant aux amortissements les plus lourds sont dépassées. **Une année de prolongation accordée par l'État au titre d'avenants particuliers ouvre droit à une sorte d'effet levier sur les profits.**

**Un accroissement significatif de la rentabilité des sociétés concessionnaires « historiques » (en incluant COFIROUTE) est même à prévoir.** Ces sociétés concentrant déjà, à elles seules, l'essentiel des recettes des péages ; leur résultat net (après impôt sur les sociétés) a été multiplié par 3,5 en dix ans pour atteindre 2,24 milliards d'euros en 2012, soit près de 28 % des péages perçus par ces sociétés. Ce résultat net devrait encore s'améliorer à compter de 2019, date à laquelle les quelque 6,5 milliards d'euros de dettes héritées des anciennes sociétés d'économie mixte (SEMCA) et encore aujourd'hui financées par la Caisse nationale des autoroutes (CNA) seront alors presque intégralement remboursés. En fonction des actuelles dates d'échéance des concessions, c'est donc entre huit et quatorze années de renforcement des profits qui pourraient ainsi être consenties.

### **Le Plan de relance autoroutier doit-il être un multiplicateur de profits ?**

Le Plan de relance autoroutier, tel qu'il a été conçu par les pouvoirs publics et même après avoir été quelque peu révisé dans ses ambitions par les autorités de Bruxelles, met pleinement en lumière cette problématique du « toujours plus » ou plus exactement du « beaucoup plus » !

**Le cabinet privé *Microeconomix* a fait connaître les résultats d'une étude qu'il a conduite et qui portait notamment sur les incidences du Plan de relance. Selon ce travail, l'État allouerait une importante ressource future aux actuels détenteurs des concessions, en négociant de gré à gré avec eux. Il se prive ainsi du potentiel de réduction des coûts résultant normalement d'une mise en concurrence et offre aux concessionnaires des recettes supplémentaires du péage autoroutier correspondant à la période de prolongation des concessions, soit au minimum 25 milliards d'euros.**

Dans sa version initiale, le Plan de relance prévoyait même de rallonger de six années une des concessions concernées. **À présent, les allongements prévus portent sur des durées qui varient entre deux années et quatre années et 2 mois au maximum, selon les concessions.** Sur la base de 3,2 milliards de travaux à effectuer à ce titre et pour les sept sociétés « historiques », des chiffres véritablement « hallucinants » circulent depuis quelques semaines : les concessionnaires « historiques » retireraient *in fine* de l'opération des profits importants que votre rapporteur n'est pas en situation d'estimer. Il convient cependant de lever cette interrogation avant de lancer un programme qui paraît à tout le moins extrêmement risqué ou simplement hasardeux, selon la disposition d'esprit de l'observateur un tant soit peu attentif.

### **Le Plan de relance**

Le Plan de relance autoroutier qui vient d'obtenir le feu vert de Bruxelles marque bien cette fuite en avant qui caractérise notre politique de financement des infrastructures de transport.

En effet, la contrepartie du programme d'investissement de 3,271 Mds€ que se sont engagées à mettre en œuvre sur près de 11 ans, les six sociétés historiques plus COFIROUTE, ne se limite pas uniquement à un allongement de la durée des concessions pouvant aller jusqu'à plus de quatre ans soit une augmentation de 30 % de la durée restante, elle se traduit aussi par un élargissement du périmètre concédé.

Ainsi, plus du tiers des travaux concernent des sections ou des ouvrages qui seront ensuite mis en concession.

Cela rappelle fortement la pratique de l'adossement, puisque les concessionnaires se verront attribuer de gré à gré, sans mise en concurrence, la construction et l'exploitation de nouvelles voies via la modification par avenant de la liste de leurs concessions.

Après un premier plan de relance de 2009-2010 dit « Paquet Vert », puis celui dorénavant annoncé, il est à craindre que tous les cinq ans, sous couvert d'une relance de l'activité dans le secteur des travaux publics, ou de verdissement, l'État accepte de prolonger la durée des concessions et d'accroître leur périmètre.

**En tout état de cause, un report de l'entrée en vigueur du Plan de relance aurait des conséquences limitées, notamment au titre de sa première année d'exécution. Sur la base du Plan révisé par Bruxelles, le montant des travaux qui seraient dévolus aux six concessionnaires « historiques » s'élèverait à 2,70 milliards d'euros à mettre en œuvre sur une période de 11 ans, à compter du mois de juin 2015 dans la meilleure hypothèse (donc hors COFIROUTE qui, pour sa part, se voit attribuer quelque 560 millions de travaux au titre de ce plan). Encore faut-il préciser que le montant des investissements à engager au cours de la première année d'exécution, à présent reportée, sera relativement limité (202,6 millions au total), car sur les 367,3 millions d'euros programmés en première année d'exécution, une soule de 164,7 millions d'euros doit être versée aux collectivités locales s'agissant de l'opération du tunnel de Toulon afin de compenser la partie déjà réalisée d'un ouvrage qui rentrera dans le champ de la concession d'ESCOTA.**

**Le risque est que les concessions deviennent perpétuelles et finissent par couvrir la totalité du réseau autoroutier.**

Au-delà de ce risque qui est bien réel, nous devons aussi nous interroger sur les termes de la négociation qui se sont faits sur la base du TRI (Taux de rendement interne) compris entre 7,29 % et 8,10 %, qui est censé traduire le coût de l'argent pour les sociétés concessionnaires.

**Une bien mauvaise affaire pour l'État qui fait financer des travaux à un taux d'intérêt bien supérieur au taux d'intérêt auquel il est en mesure d'emprunter sur des horizons comparables.**

**OPÉRATIONS INSCRITES AU PLAN DE RELANCE AUTOROUTIER**

<b>Société</b>	<b>Opération</b>	<b>Montant (M€HT)</b>	<b>Mise en concession d'un ouvrage non concédé</b>
<b>APRR</b>	A714 – Aménagement de l'échangeur de Montmarault	90	
	A406 – Aménagement au droit de Mâcon	39	X
	A75 – Mise à 2x3 voies au sud de Clermont-Ferrand	170	X
	A36 – Aménagement de l'échangeur de Sévenans	120	
<b>AREA</b>	A480 – Mise à 2x3 voies au droit de Grenoble	300	X
<b>COFIROUTE</b>	A10 – Mise à 2x4 voies au droit d'Orléans	219	
	A10 – Mise à 2x3 voies Tours-Poitiers, 1 <sup>re</sup> phase	305	
	Aménagements environnementaux sur le réseau Cofiroute	40	
<b>ASF</b>	A46 Sud – Financement études jusqu'à la DUP	10	
	A9 – Mise à 2x3 voies Le Boulou-Frontière espagnole	180	
	A63 – Mise à 2x3 voies Ondres-Saint Geours de Marenne	313	
	A61/166-A61/A9 – Mise à 2x3 voies, 1 <sup>re</sup> phase	200	
	Aménagements environnementaux sur le réseau ASF	100	
<b>ESCOTA</b>	Achèvement du tunnel de Toulon et mise à 2x3 voies de l'A57	600	X
<b>SANEF</b>	A4 – Contournement nord-est de Metz	16	
	Aménagement des échangeurs de St Omer (A26/RN42) et de Boulogne (A16/RN42)	80	X
	A29 – Création de Bandes d'arrêt d'urgence (BAU)	33	
	A4 – Reconfiguration de l'échangeur nord de Strasbourg	43	
	A4 – Reconfiguration de l'échangeur de Bailly Romainvilliers	26	
	Aménagement des aires du réseau SANEF	60	
	Aménagements environnementaux et des PAU sur le réseau SANEF	72	
<b>SAPN</b>	A13 – Mise à 2x3 voies en Basse-Normandie, 1 <sup>re</sup> phase	166	
	Autres opérations ponctuelles	89,3	
<b>TOTAL :</b>			<b>3 271,3</b>

Source : Ministère en charge des transports

**PROJET INITIAL DE L'EXÉCUTION ANNUELLE DU PLAN DE RELANCE**

Société	Durée allongement	Opération	Montant	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>APRR</b>	2 ans et 1 mois	A714 - Aménagement de l'échangeur de Montmarault	90	5	37	38	10							
		A406 - Aménagement au droit de Mâcon	39	3	22	14								
		A75 - Mise à 2x3 voies au Sud de Clermont-Ferrand	170	17	27	60	51	15						
		A36 - Aménagement de l'échangeur de Sévenans	120	25	69	26								
<b>AREA</b>	3 ans et 9 mois	A480 - Mise à 2x3 voies au droit de Grenoble	300	27	45	82	70	61	15					
<b>Cofiroute</b>	2 ans et 6 mois	A10 - Mise à 2x4 voies au droit d'Orléans	219	3	3	27	27	37	37	35	26	23	1	
		A10 - Mise à 2x3 voies Tours – Poitiers, 1ère phase	305	21	22	44,9	35,4	58,3	58,3	58,3	6,7			
		Aménagements environnementaux sur le réseau Cofiroute	40	6	8,2	11	11,2	3,7						
<b>ASF</b>	2 ans et 4 mois	A46 Sud - financement études jusqu'à la DUP	10	3	7									
		A9 - Mise à 2x3 voies Le Boulou - Frontière Espagnole	180	25	50	60	40	5						
		A63 - Mise à 2x3 voies Ondres - St Geours de Marenne	313	3	20	80	120	65	25					
		A61 / A66 - A61/A9 Mise à 2x3 voies, 1ère phase	200		0,6	4,6	16,8	36,8	42,9	38,3	36,8	23,3		
		Aménagements environnementaux sur le réseau ASF	100	10	45	45								
<b>ESCOTA</b>	4 ans et 2 mois	Achèvement du tunnel de Toulon et mise à 2x3 voies de l'A57	600	164,7	1,8	7,8	19	13	13	13,1	56,4	56,6	65,2	38,9
<b>SANEF</b>	2 ans	A4 - Contournement Nord-Est de Metz	16	0,3	0,5	0,5	1,6	4,8	4,8	3,5				
		Aménagement des échangeurs de St Omer (A26 / RN42) et de Boulogne (A16 / RN42)	80	16	16	16	16	16						

Société	Durée allongement	Opération	Montant	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
		A29 - création de BAU	33	1,3	25,1	6,6								
		A4 - Reconfiguration de l'échangeur Nord de Strasbourg	43											
		A4 - Reconfiguration de l'échangeur de Bailly Romainvilliers	26											
		Aménagement des aires du réseau SANEF	60	57,8	57,8	57,8	13,8	13,8						
		Aménagements environnementaux et des PAU sur le réseau SANEF	72											
SAPN	3 ans et 8 mois	A13 - Mise à 2x3 voies en Basse Normandie, 1ère phase	166	3,3	8,2	32,6	65,2	53,8						
		Autres opérations ponctuelles	89,3	5,9	11,7	21,8	20	15,2						
		<b>Total</b>	<b>3271,3</b>	<b>397,3</b>	<b>476,9</b>	<b>635,6</b>	<b>517</b>	<b>398,4</b>	<b>196</b>	<b>148,2</b>	<b>125,9</b>	<b>102,9</b>	<b>66,2</b>	<b>38,9</b>
		Total hors soulte Toulon		232,6	476,9	635,6	517	398,4	196	148,2	125,9	102,9	66,2	38,9
		Emplois directs (5 emplois/ M€ HT)		1 163	2 385	3 178	2 585	1 992	980	741	630	515	331	195
		Emplois indirects (4,2 emplois / M€ HT)		977	2 003	2 670	2 171	1 673	823	622	529	432	278	163
		<b>Emplois totaux</b>		<b>2 140</b>	<b>4 387</b>	<b>5 848</b>	<b>4 756</b>	<b>3 665</b>	<b>1 803</b>	<b>1 363</b>	<b>1 158</b>	<b>947</b>	<b>609</b>	<b>358</b>

Source : Ministère en charge des transports

## **VI. SORTIR D'UN SYSTÈME IMPLACABLE POUR S'EXTRAIRE D'UNE LOGIQUE TROP ÉLOIGNÉE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

### **A. L'ÉTAT PLACÉ DEVANT SES RESPONSABILITÉS POUR CORRIGER D'INACCEPTABLES DÉRIVES**

Votre rapporteur ne poursuit évidemment pas un objectif de dénonciation de ce qui pourrait paraître constituer une sorte de délit de complicité entre la tutelle et les grands groupes concessionnaires. Il pense simplement qu'il est à présent impératif pour l'État de rompre avec une attitude de fatalisme concernant l'exécution des six concessions « historiques ». Cette rupture fonderait sa légitimité dans un rééquilibrage contractuel. Toute reprise en mains par l'État passe aussi par une réactivation de ses services qui doivent abandonner un raisonnement à droit constant vis-à-vis des concessions en cours ce qui a abouti à ne rien faire, hormis consolider par différents avenants une architecture juridiquement inéquitable.

**En outre, une observation même rapide de contrats plus récents mais concernant également des concessions autoroutières ou d'ouvrages prouve que l'État a su faire preuve d'exigences légitimement plus marquées à l'égard des partenaires qu'il a choisis.** Ces contrats sont, à l'évidence, plus protecteurs des intérêts du concédant avec des clauses de partage des résultats et/ou de fin anticipée des concessions dans les hypothèses où les chiffres d'affaires constatés dépasseraient manifestement les prévisions initiales. Des clauses de « revoyure » y sont donc expressément prévues. Tel est le cas de la concession de longue durée du viaduc de Millau (EIFFAGE associé à la Caisse des dépôts). Le caractère opérationnel de dispositions de cette nature n'est pas aléatoire et peut aisément donner lieu à des rédactions incontestables.

**Un rééquilibrage entre les nouvelles concessions (postérieures aux années 2000) et celles détenues par les concessionnaires « historiques » participerait à un objectif de justice, dès lors que les nouveaux concessionnaires exploitent des réseaux beaucoup moins étendus (ils réalisent d'ailleurs un chiffre d'affaires inférieur à 5 % du total des réseaux concédés) et sur certains axes nettement moins profitables que les grandes liaisons denses et matures.**

**Il s'avère même évident que la rentabilité de certaines concessions récentes n'est pas « à niveau ».** On peut citer deux exemples incontestables. Le premier concerne les 45 km de l'autoroute A88 (Alicorne, autoroute de liaison Calvados-Orne) entre Falaise-Ouest et Sées, dont les principaux actionnaires sont CdC Infrastructure, NGE, Axa *Private Equity* et Spie Batignolles. Le second exemple étant l'autoroute A65 (A'lienior) qui couvre quelque 150 km entre Langon (A10) et Pau, en service depuis décembre 2010, et dont la concession relève d'un groupement entre Eiffage et SANEF pour respectivement 65 % et 35 % (l'exploitation étant assurée par SANEF).

## **B. EXPLORER LES CHAMPS DU POSSIBLE POUR ABOUTIR À UNE REPRISE EN MAIN**

**La détermination des conditions d'entrée en vigueur du Plan de relance autoroutier représente-t-elle une opportunité favorable à une révision approfondie voire à une remise à plat des six concessions « historiques » ?**

Cette vision est celle du président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, qui estime qu'avec ce plan « une fenêtre » est ouverte en ce sens. Des négociations réellement approfondies sur les contrats en cours peuvent-elles s'engager avec les concessionnaires, au-delà du cadre informel d'échanges que le gouvernement semble avoir ouvert avec eux ? Les concessionnaires sont en position de force : rien ne les oblige, dans l'immédiat, à accepter des conditions moins favorables.

Les quelque 3,2 Md € de travaux à venir peuvent paraître séduisants mais l'exécution du Plan de relance est très largement située à moyen terme ; les premiers travaux significatifs ne seront sans doute pas engagés avant 2016-2017 (études et procédures préalables, DUP souvent nécessaires etc.). En cela, constitue-t-il la réponse la mieux adaptée aux difficultés présentes du secteur des travaux publics ?

**En tout état de cause, une autorisation législative conditionne la possible entrée en vigueur par décrets simples de nouveaux avenants** qui viseraient à répartir entre les concessionnaires les travaux inscrits au Plan de relance. Cela a été le cas pour le Plan Vert avec l'autorisation donnée par l'article 25 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 et d'ailleurs prorogée par l'article 117 de la loi de finances rectificatives pour 2009.

**Un autre problème pourrait concerner la conformité de ces avenants avec la nouvelle directive européenne sur les concessions adoptées au début de l'année 2014 et qu'il reste également à transcrire par la voie législative.**

**Votre rapporteur s'interroge d'ailleurs sur l'opportunité et l'exacte finalité d'un décret récent (n° 2014-1341 du 6 novembre 2014 relatif aux contrats de concessions de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique) d'ailleurs signé au nom du Premier ministre par le seul ministre de l'économie.**

Ce texte intervenu quelques jours seulement après la notification reçue en retour d'examen du Plan de relance de la part des services de la Commission européenne, présente-t-il le caractère d'une transposition partielle de la nouvelle directive ? Il semble, en effet, que ce décret concerne une des dispositions de la directive qui est relative aux travaux ou services ne figurant pas dans un contrat initial mais pour lesquels le délégataire serait cependant exonéré de lancer une nouvelle procédure d'attribution, à la condition que ces travaux ou services supplémentaires soient inférieurs « ... à 50 % du contrat initial ». L'obscurité sur le sens à donner à cette expression soulève une interrogation majeure : est-il ainsi

fait référence au contrat initial des concessions autoroutières ou au dernier avenant incorporé dans chaque concession ? Cette interrogation reste évidemment doublée d'un doute sur la légalité d'une transcription partielle par voie réglementaire. Mais des interprétations relatives à ce décret semblent d'ores et déjà inquiétantes car il paraît susceptible d'ouvrir la voie à un système de prorogation perpétuelle des concessions, si la Commission européenne entérinait, comme l'ont laissé entendre certains échos de presse, la date de 1997 comme date fondatrice des concessions pourtant qualifiées d'« historiques ». Des attributions successives aux concessionnaires de montant de travaux ne dépassant pas, à chaque fois, 50 % du montant de l'ouvrage initial permettraient qu'il en soit ainsi sans recours à la concurrence. En effet, le réseau étant autrement plus dense en 1997 qu'il y a plus de quarante ans, le plafond des 50 % ne sera jamais dépassé.

### **C. LE TEMPS EST AUJOURD'HUI CELUI DE LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

**Concernant le Plan de relance, la voie législative s'avère incontournable, non seulement en raison du précédent relatif au « Paquet Vert » mais aussi parce que ce projet a vocation à intégrer aux concessions en cours des parties d'autoroutes (sections et ouvrages d'art) jusqu'alors non concédées et relevant toujours du réseau de l'État !** Près du tiers des travaux du Plan de relance concernerait d'ailleurs ces nouvelles entrées en concession. L'État pourrait-il ainsi être juridiquement en capacité de décider de la gestion à long terme d'une partie de son patrimoine, hors de toute autorisation législative ?

**L'obtention d'une autorisation législative suppose un débat au Parlement. Ce débat ne pourra éluder la question du déséquilibre financier des six concessions « historiques ».** De plus, le gouvernement encourt un risque politique majeur s'il donne à penser qu'il « fait son affaire » dans le plus grand secret avec les actionnaires des sociétés concessionnaires et leur permet de conforter leurs positions quel que puisse être, par ailleurs, l'intérêt économique des travaux programmés par le Plan de relance.

#### **La dénonciation des concessions en cours est une autre possibilité.**

En effet, l'État dispose du droit d'exercer ce pouvoir pour motif d'intérêt général (à compter des 31 décembre 2012 ou 2013, selon les concessions), en vertu des dispositions de chacun des articles 38 des différents traités de concession (disposition en vigueur sur le « *Rachat de la concession* »). **Votre Rapporteur privilégie le recours à cette disposition qu'il conviendrait de notifier à chaque concessionnaire avant le 31 décembre de cette année, pour une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016.** Au titre d'un de ces articles 38, il est prévu que : « *le concessionnaire aura droit à une indemnité correspondant au préjudice subi par lui du fait de la résiliation et dont le montant net d'impôt au titre de sa perception et après prise en compte de toutes les charges déductibles, sera égal à la juste valeur de la concession reprise estimée selon la méthode d'actualisation des flux de trésorerie disponibles, ces derniers étant pris après impôts* ».

L'autorité concédante dispose ainsi de la possibilité de dénoncer les concessions, sous réserve du droit à indemnisation des concessionnaires, c'est-à-dire de mettre fin avant leur terme aux contrats en vigueur, dès lors qu'il existe un motif d'intérêt général. Un tel motif justifie que l'exploitation du service concédé soit établie sur des bases nouvelles, en considérant qu'aujourd'hui il est clairement admis que la préservation des deniers publics, y compris sous la forme de recettes futures, procède de l'intérêt général.

**Il ne s'agit pas d'un choix idéologique de « renationalisation » mais d'un recours au dispositif le plus opportun pour réviser l'écosystème financier des autoroutes au bénéfice de l'État et des usagers.** L'État doit faire preuve de détermination politique et cesser de considérer, comme ses services lui suggèrent pourtant, qu'il est obligé de raisonner à droit constant donc qu'il ne serait guère possible d'échapper au piège des concessions « historiques » avant leurs termes respectifs, entre 2027 et 2033 (échéances actuelles ne tenant pas compte des prolongations telles qu'envisagées au titre du Plan de relance).

Les dispositions prévues aux articles 38 des contrats de concession constituent, en fait, la version, certes un peu frustrante, de la clause du retour à bonne fortune pour l'État. Le choix de leur mise en œuvre est proportionné à la détermination des actuels titulaires des concessions.

**Votre rapporteur se félicite que la direction des infrastructures de transports a pris l'initiative de missionner, au début de l'année 2013, un conseil financier indépendant, la *Royal Bank of Canada (RBC Capital Markets)*, dans le cadre d'un cahier des charges d'assistance et de conseil portant sur l'étude de *scenarii* de reprise des sociétés concessionnaires d'autoroutes, précisément au titre des clauses contractuelles de rachat des articles 38.**

Cette étude réalisée par une banque étrangère a été officiellement transmise à votre rapporteur, à la date du 13 octobre 2014, par le nouveau secrétaire d'État en charge des transports, au moment même où il a découvert qu'elle était détenue dans ses services. Il semble toutefois que ce conseil a travaillé dans des délais extrêmement brefs et sans avoir accès à toutes les données des comptes de résultat les plus récents des sociétés concernées. C'est sans doute pour cette raison que l'étude s'est fondée sur un postulat indemnitaire global qui a été défini *a priori* par l'administration, non pas par la banque conseil, pour un montant cumulé de 44 milliards d'euros, en incluant d'ailleurs COFIROUTE (à savoir COFIROUTE interurbain et COFIROUTE Duplex A86), alors que les dispositions contractuelles concernant cette septième société concessionnaire « historique » (chronologiquement la première de toutes en tant qu'entité privée) sont tout à fait spécifiques. C'est pourquoi votre rapporteur entend que la société COFIROUTE qui, à elle seule, constitue un groupe particulier au sein de la « galaxie VINCI » et publie d'ailleurs ses propres comptes consolidés, soit traitée distinctement des six autres sociétés et en fonction des dispositions relevant de son cahier des charges de 1970, au demeurant tout à fait spécifiques.

Ce montant indemnitaire global de 44 milliards doit assurément être considéré comme un maximum absolu, sans doute éloigné de la réalité, l'étude de la *Royal Bank of Canada* ayant montré que le calcul d'une juste indemnisation est possible concernant la valeur de chaque société concessionnaire selon la méthode des flux de trésorerie disponibles, ces derniers étant pris après impôts. Cette méthode est précisément celle retenue par les articles 38.

Plusieurs approches sont évidemment possibles afin de déterminer la valeur des entreprises en question. On citera celle de la valorisation des capitaux propres par actualisation des flux de dividendes futurs (à estimer) auxquels s'ajoute la valeur de marché des créances de ces sociétés. Une autre valorisation est également possible par la méthode dite « des comparables » qui revient à appliquer aux EBITDA (équivalent anglo-saxon des EBE) du dernier exercice des multiples de valorisation constatés au titre de transactions récentes pour des actifs de même nature ou encore constatés sur les marchés financiers pour des sociétés cotées.

Deux des *scenarii* qui auraient été évoqués par la banque conseil retiennent plus spécialement l'attention de votre rapporteur car ils semblent proches de ce qu'il pense possible. Le premier scénario porte sur la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial (epic) qui « porterait » le réseau repris et supporterait la dette tout en bénéficiant de la remontée de la collecte des péages. Le second scénario concernerait un mode de régie intéressée (ou de contrat d'opération à conclure avec des entreprises candidates à l'exploitation du réseau), les opérations d'extension s'effectuant alors sous maîtrise d'ouvrage direct de l'État ou après appel d'offres de partenariat. Un panachage de deux *scenarii* est concevable. Il aboutirait à une réelle maîtrise de la situation par l'État, libéré des conditions actuelles de contreparties automatiques aux demandes qu'il adresse aux concessionnaires dont la dérive tarifaire est une des conséquences. Les sociétés détentrices des concessions pourraient d'ailleurs légitimement concourir aux appels d'offres des futurs contrats d'opération.

Votre rapporteur sait, par ailleurs, que les directions juridiques des ministères respectivement en charge des ministères de l'économie et des finances et des transports ont engagé des réflexions sur le caractère et l'utilisation possible des recettes de péage que l'État ou un établissement public national (un epic qu'il resterait à créer) pourrait en grande partie engager au titre du financement futur des infrastructures de transports. L'Inspection générale des finances a également été saisie d'une mission exploratoire sur ce thème. Le rachat des actuelles concessions des six concessionnaires « historiques » aurait certes un coût immédiat mais ses possibilités de refinancement sur les marchés s'avèrent néanmoins plus favorables que pour des entités privées disposant même de bonnes appréciations des agences de notation. Il convient également de retenir que cela permettrait aussi pour l'État de bénéficier d'une récupération sur dividendes supérieure à un milliard d'euros par an, dont la traduction en recettes budgétaires *stricto sensu* ou en ressources directement « affectables » ouvre des perspectives

qui lui confèreraient une marge de manœuvre non négligeable pour financer sur le long terme les infrastructures de transports.

**Le rachat des contrats de concession, qui doit se faire avec un préavis d'un an pour une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, pourrait déboucher sur une renégociation substantielle des contrats en cours (loi tarifaire, partage des fruits de la concession...) et un accord amiable conduisant l'État à revenir sur la résiliation.**

Néanmoins, si une telle solution n'est pas inenvisageable, elle présente des risques juridiques et financiers ; les concessionnaires pouvant réclamer une indemnisation pour le préjudice subi du fait de la simple décision de dénonciation.

**Ce rachat pourrait aussi conduire l'État à mettre sur le marché la cession des concessions résiliées pour la même durée restante initialement, augmentée de la durée de prolongation prévue dans le plan de relance et en incluant la totalité des investissements complémentaires prévus dans ce plan.**

Dans une telle hypothèse, le droit d'entrée versé à l'État pour une concession donnée sera très certainement supérieur au montant de l'indemnisation contractuelle qu'il devra servir aux concessionnaires résiliés.

Cette double opération de rachat puis de revente des contrats de concession n'aura aucun impact sur la dette publique.

**Votre rapporteur, quant à lui, défend une troisième voie, celle qui permet à l'État de recouvrer sa pleine souveraineté sur le service public autoroutier et privilégie l'intérêt général qui ne peut être confondu avec l'intérêt des actionnaires des sociétés concessionnaires.**

À la suite de la mise en œuvre des dispositions prévues à l'article 38, serait créée une structure publique à laquelle serait transféré le réseau autoroutier des six sociétés historiques

Comme le Conseil d'État l'a indiqué, aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce que la loi procède, entre personnes publiques, à des transferts de propriété de leur domaine public à titre gratuit.

S'agissant des infrastructures de transport, il s'accompagne de transfert des droits et obligations qui y sont attachés.

Ainsi, la nouvelle entité serait habilitée à percevoir le produit des péages.

Elle serait chargée d'émettre les emprunts obligataires nécessaires à l'indemnisation de résiliation permettant l'indemnisation des actionnaires et le remboursement (partiel ou total) des créanciers de SCA.

Sachant que le montant global à mobiliser pourrait être inférieur aux 40 milliards d'euros couramment évoqués puisque celui-ci pourrait faire l'objet

d'une négociation avec les concessionnaires sortants, d'une part, et les créanciers actuels, d'autre part, en obtenant la reprise des créances par l'agence publique et une diminution de l'indemnité de résiliation d'autant.

Ainsi la dette des concessionnaires à l'égard de la CNA (Caisse nationale des autoroutes), qui est de 6,5 milliards d'euros, serait reprise par la structure publique puisque la Caisse nationale des autoroutes existe déjà dans le giron de l'État. De même, la BEI pourrait accepter de devenir un créancier (pour 0,7 milliard d'euros) de la structure publique.

Enfin, les créanciers privés, bancaires et obligataires (10,2 milliards d'euros), pourraient avoir intérêt à accepter le remplacement définitif de leur contrepartie actuelle par une contrepartie de meilleure qualité. Dans une telle situation, le montant de l'indemnité de résiliation et donc de l'emprunt obligataire serait compris entre 25 et 30 milliards d'euros.

**La gestion du réseau serait confiée à des entreprises privées qui reprendraient les salariés des sociétés concessionnaires. Ces prestataires seraient rémunérés pour leur mission de collecteurs de péage ainsi que pour l'exploitation et l'entretien du réseau.**

Leur rémunération serait essentiellement fixe, assortie d'une marge raisonnable (comme dans un marché de service), une part variable (minoritaire) viendrait récompenser la performance sur la qualité et la disponibilité de l'infrastructure <sup>(1)</sup>.

La rémunération des futurs exploitants se trouverait ainsi totalement déconnectée du montant des péages perçus.

Le choix de l'organisme public à mettre en place est à effectuer entre le statut d'établissement public administratif (epa) et celui d'établissement public industriel et commercial (epic).

Les juridictions administratives ayant jugé que la construction du réseau routier national serait un SPA (service public à caractère administratif), le statut d'epa serait donc logique.

Néanmoins, l'epic donne à l'organisme davantage de souplesse, en particulier pour la levée des financements, la gestion des personnels et le mode de passation des marchés. Il serait donc judicieux et opportun que la loi requalifie en SPIC (service public industriel et commercial) le service public routier et autoroutier dans son ensemble, afin de permettre la création d'un epic.

---

(1) Il existe des précédents de rachats qui ont concerné des concessions autoroutières. Un des exemples a d'ailleurs concerné la filiale américaine de COFIROUTE. Cette compagnie avait gagné la concession pour la conception puis l'exploitation de l'autoroute SR91 (ou 91 Express Lane) dans le Comté d'Orange en Californie. En 2002, l'Autorité des transports du Comté (OCTA) a décidé de racheter la concession qui était un succès économique. En 2005, COFIROUTE USA fut choisi par l'OCTA pour gérer cette liaison mais au titre d'un contrat d'opération et non plus d'une concession avec risque de trafic qui, en l'espèce, s'était rapidement révélée très favorable au concessionnaire.

Se pose ensuite la question du classement de la dette émise par cet établissement.

Les epic sont en principe classés en dehors des administrations publiques car ils bénéficient d'une autonomie de décision, tiennent une comptabilité complète et sont censés de par leur statut avoir une activité marchande.

Le système de comptabilité nationale (SCN) SEC 2010 (référentiel comptable européen mis en place dans le cadre du Traité de Maastricht) apporte une définition précise des notions de sphère marchande/non marchande.

Une activité marchande doit respecter :

– des critères qualitatifs : un producteur doit être capable d'opérer dans un contexte de compétition marchande, le producteur ne doit pas être fournisseur de services auxiliaires, il est en mesure de faire face à ses obligations financières...

– un critère quantitatif qui impose que les prix soient économiquement significatifs, aussi « le produit de la vente doit couvrir plus de 50 % des coûts de production ».

Sous réserve que la loi instaurant le nouvel epic dispose précisément que l'ensemble des dépenses/coûts supportés par l'epic est couvert par les recettes issues de la fourniture du service (utilisation du réseau autoroutier), **sa dette ne serait pas, par conséquent, intégrée dans la dette Maastrichtienne.**

Pour savoir si l'epic a bien une activité marchande, nous pouvons aussi nous intéresser à la nature des recettes des péages.

À ce jour, il n'existe aucune jurisprudence ayant qualifié les péages autoroutiers perçus par les concessionnaires de recettes non commerciales.

D'ailleurs, dans son arrêt du 12 septembre 2000, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les péages perçus par les concessionnaires doivent être soumis à la TVA.

Et en jugeant que les péages sont la contrepartie d'un service rendu « à titre onéreux » (notion qui suppose l'existence d'un lien direct entre le service rendu et la contre-valeur reçue) au sens de la directive TVA, elle qualifie implicitement les péages de recettes commerciales au sens littéral du terme.

**La garantie par l'État de la dette émise par l'organisme public afin de permettre un endettement à moindre coût, aurait-elle pour effet de rendre le montage consolidant ?**

En comptabilité nationale comme en comptabilité budgétaire, les garanties, tant qu'elles ne sont pas appelées, n'ont pas vocation à être intégrées à la dette publique. Le principe général, défini par *Eurostat*, est que la dette garantie

reste celle de l'émetteur, aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie. Il s'agit selon cet organisme d'un engagement « contingent » ou « conditionnel ».

En revanche, l'appel de la garantie représente un transfert de l'engagement financier vers l'État. Dans une perspective Maastrichtienne, l'exercice de la garantie revient à une reprise de dette par l'État.

Dans le cas présent, **la garantie de l'État ne semble pas pouvoir justifier une réintégration de la dette de l'organisme en charge du rachat des concessions au sein de la dette publique.** Il conviendra néanmoins de garantir que la gestion du réseau autoroutier dégagera une rentabilité suffisante pour en assurer l'entretien et pour le remboursement de la dette de rachat des concessions.

Enfin, en l'état actuel du droit, à l'expiration des concessions existantes (ou en cas de rachat par l'État), les péages actuellement installés sur les autoroutes concédées perdront leur fondement juridique issu de la convention de délégation, du cahier des charges et des décrets d'approbation de ces actes, puis en application de l'alinéa 5 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

Néanmoins, cette difficulté pourra être levée puisqu'aucune disposition d'ordre constitutionnel **ne s'oppose à ce que le législateur décide de maintenir un régime de péage**, d'en définir l'assiette différemment, dans une optique de modération, d'en attribuer le montant à une nouvelle entité publique et même de prévoir qu'ils devront servir à financer d'autres infrastructures.

**Quant au maintien des péages à leur niveau actuel, il nécessitera une adaptation du cadre juridique s'inspirant des évolutions de la jurisprudence et modifiant la fonction du péage/prix de revient (celui de l'infrastructure) pour un péage/valeur économique d'un service rendu.**

Une évolution partielle du péage en « imposition de toute nature » peut aussi être envisagée.

**Trois études légitiment cette solution. L'une réalisée par de hauts fonctionnaires de l'ancienne direction des routes, la deuxième par un cabinet privé et la troisième par une banque étrangère. Elles aboutissent toutes au même résultat, à savoir qu'il est tout à fait possible et compatible, tant avec notre politique budgétaire qu'avec la réglementation européenne, via cette résiliation, de parvenir à un montage financièrement intéressant pour l'État qui permettrait de réguler l'évolution des péages et de mobiliser plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires pour financer les infrastructures de transport.**



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Au terme de son exposé, votre rapporteur a la conviction qu'il revient à l'État de reprendre la main sur un système qui a malheureusement démontré qu'il joue très largement à l'avantage des actionnaires des sociétés détentrices des contrats de concessions.** L'intérêt général et celui des usagers sont tenus à l'arrière-plan d'une mécanique générée par des dispositifs qui, année après année, confortent la situation d'intérêts privés.

**La privatisation de 2005-2006 comportait un vice initial.** Les contrats de concession et les cahiers des charges qui leur sont annexés ont été insuffisamment ajustés au moment de cette opération, alors qu'ils avaient été conçus à une époque où l'État était majoritairement « partie prenante » des concessions. Ce fait explique les constats de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence : la privatisation a eu pour effet de transférer aux sociétés concessionnaires d'abondants flux de dividendes et d'ailleurs en croissance au long de l'exécution des concessions, et plus spécialement encore pour les années qui doivent précéder leurs termes.

**Les concessions autoroutières ne sont pas des délégations de service public comme les autres.** Leurs détenteurs bénéficient de dispositions applicables à très long terme. Ces dispositions concernent une gestion qui s'exécute dans le cadre de monopoles privés et constitués sur des bases géographiques. Sans qu'il puisse être totalement considéré comme inexistant, il est néanmoins avéré que le risque de trafic assumé par les sociétés concessionnaires représente une contrepartie tout à fait soutenable au regard de la situation exceptionnelle de rentabilité dont ils bénéficient.

**Les conséquences cumulatives des contrats de plan quinquennaux et des programmes spécifiques d'investissements comme le « Paquet Vert » de 2010 ou le Plan de relance actuellement en projet renforcent les perspectives de gains des concessionnaires par le jeu des compensations et des avantages, à chaque fois, consentis par l'État lorsqu'il s'agit de réaliser des aménagements ou des travaux non prévus par les concessions initiales.** Les allongements de durée des concessions ne représentent certainement pas le moindre de ces avantages. Ils ont pour caractéristique d'instaurer de puissants effets leviers concernant le potentiel de profits des concessionnaires. Cette situation, éminemment confortable, leur donne à penser qu'ils sont ainsi titulaires de droits appelés à se perpétuer en dehors de toute concurrence.

Votre rapporteur estime qu'il est temps de prendre les décisions qui s'imposent afin de s'extraire d'un système profondément déséquilibré dans la conception même son architecture.

À défaut de rompre avec les actuelles modalités contractuelles, toute tentative de régulation du secteur dans le cadre en vigueur s'avérera illusoire. L'obtention d'un effort des concessionnaires pour la maîtrise tarifaire des péages n'est susceptible d'intervenir qu'en opportunité donc de façon tout à fait ponctuelle car un rattrapage ne manquera pas de se réaliser au travers des dispositions qui fondent ce qu'il est convenu d'appeler la « loi tarifaire » telle qu'inscrite au cœur des concessions.

Il n'est plus possible de demeurer dans l'attente de quelques gestes de bonne volonté de la part des actionnaires des sociétés concessionnaires. Cette attitude relève d'un fatalisme qui a trop longtemps prévalu.

**C'est pourquoi votre rapporteur privilégie la voie de la dénonciation par l'État des concessions en cours, une solution possible pour un motif d'intérêt général et qui peut être mise en œuvre en application des dispositions énoncées aux articles 38 de chacun des contrats de concession.**

Le recours à la dénonciation n'aboutit pas à une nationalisation des sociétés concessionnaires. Votre rapporteur a décrit les différentes voies susceptibles d'être utilement explorées postérieurement à la dénonciation. Des choix seront à faire.

**Au regard des modalités juridiquement retenues pour fonder une dénonciation des contrats, il est urgent que le gouvernement notifie aux concessionnaires sa volonté de rupture avant le 31 décembre de cette année pour bâtir un nouveau système au cours de l'année 2015 avec, au plus tard, une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.**

## EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 17 décembre 2014, la commission a procédé à l'examen du rapport de la mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport.

**M. Christophe Bouillon, président.** Avant de commencer nos travaux, je souhaite la bienvenue à M. Gérard Menuel, élu député dimanche dernier, qui rejoint notre commission.

Lors de sa réunion du 21 mai 2014, le bureau de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a décidé de créer une mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport. À la suite des travaux de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, un déséquilibre financier est en effet apparu dans l'exploitation de la majeure partie du réseau français concédé, tant au détriment de l'État que des usagers.

Lors de sa réunion constitutive, le mercredi 18 juin 2014, cette mission d'information a désigné son bureau composé de son président, M. Bertrand Pancher, et de son rapporteur, M. Jean-Paul Chanteguet.

Aux termes des travaux de la mission d'information, M. Pancher et M. Chanteguet nous présentent aujourd'hui leurs analyses des conséquences de la privatisation de 2006 et nous exposent leurs propositions pour une meilleure prise en compte de l'intérêt général.

**M. Bertrand Pancher, président de la mission d'information.** J'ai éprouvé le plus vif intérêt à présider une mission d'information dont les travaux se sont déroulés jusqu'à hier encore dans le meilleur esprit.

En 2013, la Cour des comptes s'est interrogée sur l'exceptionnelle rentabilité du régime des concessions autoroutières. Nous avons entendu ce constat et, dans le prolongement de la mission d'information créée par la Conférence des présidents, le 19 novembre 2013, sur l'écotaxe poids lourds, la Commission du développement durable a décidé, le 21 mai 2014, de créer une mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport. Vous noterez que cette décision est antérieure à l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence en septembre dernier.

Cette mission d'information a entendu tous les acteurs du secteur : dirigeants des sociétés concessionnaires d'autoroutes, responsables administratifs des ministères compétents, responsables de différentes autorités comme l'Autorité de la concurrence. Elle s'est réunie au total quatorze fois et elle a procédé à

l'audition de vingt-sept personnes, ce qui lui a permis de faire un tour d'horizon exhaustif de la question dont elle était saisie.

Ce sujet est aujourd'hui au premier plan du débat politique, et vous me permettez de penser que les travaux de la mission d'information ne sont pas pour rien dans ce regain d'intérêt. Le rapport de M. Jean-Paul Chanteguet a été cité avant même qu'il ne soit achevé et adopté par notre commission : c'est dire l'attente qu'il provoque. Qu'il me soit permis de saluer l'engagement personnel du rapporteur de notre mission.

Grâce à ce rapport d'information, le Parlement, se réapproprie un sujet dont il avait pendant trop longtemps été tenu à l'écart. Hier soir, les membres de la mission ont longuement débattu des conclusions à rendre. Sur le fond, une quasi-unanimité s'est dégagée pour constater que l'esprit du système de concession, largement développé, en son temps, par notre pays, n'était pas remis en cause. Tout en déplorant les privatisations, M. Yves Crozet, économiste des transports, que nous avons auditionné, s'est d'ailleurs plu à démontrer qu'un État désargenté n'avait pas d'autres recours que celui de développer des modes de gestion délégués. Je crois rendre fidèlement compte de nos échanges au sein de la mission en estimant que ni la gauche ni la droite ne souhaitent prendre le risque de mettre en difficulté de grands groupes français se refinançant en permanence à l'international.

Sans doute en raison d'une insuffisance de nos moyens d'expertise, plus que par manque de culture économique, nous n'avons pas réussi à faire la part des choses, entre bénéfice des sociétés d'autoroute et rentabilité du capital investi. Cette question est pourtant centrale, puisque, à un moment, ces grands groupes ont fait de très « gros chèques » à l'État sur la base d'une grande rentabilité des concessions. J'éprouve une frustration sur ce sujet qui m'engage à poursuivre mes propres réflexions.

Malgré tout, il est clairement apparu indispensable aux parlementaires concernés de se poser aujourd'hui la question du rééquilibrage des contrats passés entre l'État et les sociétés concessionnaires.

Pour sa part, le Gouvernement souhaite allonger les durées de concession des sociétés d'autoroute de deux à quatre ans en contrepartie d'un plan d'investissement, contrats déjà prolongés d'une année sous la précédente mandature.

Les précédents rapports, notamment ceux de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, faisaient apparaître la nécessité de renforcer les contreparties en direction de la puissance publique – renforcement de la Commission nationale de contrôle des marchés, des services de l'État en charge de planifier les investissements lors de contrats de plan, encadrement de l'optimisation fiscale, clause de revoyure à mi-parcours... Ils mettaient également en avant les besoins de contreparties en direction des usagers avec notamment la

modification des calculs d'évolution des tarifs des péages jusqu'à présent très bien indexés.

Le rééquilibrage des contrats de concession doit-il se faire par la voie de la négociation – dans ce cas, que pouvons-nous obtenir en contrepartie des allongements de contrats – ou par celle de la dénonciation contractuelle ? La réponse à cette question est d'autant plus importante si l'on considère qu'à l'avenir ce type de mode de gestion se développera.

Ce débat a naturellement sa place à l'Assemblée nationale. D'ores et déjà les lignes ont bougé. Je pense à l'introduction d'une Haute Autorité de surveillance et de contrôle des concessions d'autoroutes grâce à l'élargissement de pouvoirs de l'ARAF, dans le cadre du projet de loi pour la croissance et l'activité. Selon moi, il s'agit d'un dispositif essentiel car nous avons besoin d'une expertise permanente et indépendante sur ces questions ainsi que de propositions pour améliorer en permanence les mécanismes en vigueur. Sur ce sujet, quand on connaît l'activisme de l'ARAF dans le domaine des transports ferroviaires, on peut être rassuré. Je pense aussi aux discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale le 4 décembre dernier, lors de l'examen de la loi de finances rectificative, avec l'adoption de l'amendement de notre collègue Olivier Faure, cosigné par Jean-Paul Chanteguet.

Au final, je me félicite qu'un consensus ait été trouvé autour de l'enjeu majeur que constitue la redistribution plus équitable de la manne autoroutière au bénéfice des investissements et des citoyens.

**M. Jean-Paul Chanteguet, rapporteur de la mission d'information.** La question de la situation des grands concessionnaires privés d'autoroutes étant posée devant l'opinion, il était naturel que le Parlement s'en saisisse et puisse en débattre. C'était l'objet de la mission d'information créée au sein de la commission du développement durable, et force est de constater que notre initiative a d'ores et déjà suscité des commentaires et des réactions.

La mission d'information sur l'écotaxe poids lourds créée en novembre 2013 nous avait déjà amenés à réfléchir sur la situation des concessions autoroutières. En effet, selon des études officielles, l'entrée en vigueur de l'écotaxe devait entraîner un report de trafic vers les autoroutes qui aurait généré pour les concessionnaires privés un supplément de recettes de 200 voire de 300 millions d'euros. Rapporteur de cette mission d'information, j'avais proposé, avec l'accord des membres de cette dernière, de partager équitablement cette manne. Il s'agissait d'en affecter au moins la moitié au financement des infrastructures de transports.

Les problématiques de l'écotaxe et de la gestion du réseau autoroutier présentent d'évidentes parentés : elles ont, en tout état de cause, révélé la situation de « disette budgétaire » dont l'État subit les conséquences au travers de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

L'absence des recettes attendues de l'écotaxe ou encore de l'hypothétique péage de transit poids lourds, jamais clairement défini, a mis à mal les

perspectives de financement de projets portant urgents de travaux routiers, mais aussi de nombreux projets alternatifs d'infrastructures publiques.

Cette situation est insupportable au regard de la prospérité financière des trois pôles résultant de la privatisation des autoroutes, à savoir ASF/ESCOTA contrôlé par Vinci, APRR/AREA codétenu par Eiffage et le fonds financier australien Macquarie, et SANEF/SAPN dont le groupe espagnol Abertis est l'actionnaire majoritaire. Ces trois pôles génèrent un résultat net global supérieur à 2 milliards d'euros par an. Ils ont servi à leurs actionnaires 15 milliards d'euros sur la période 2006-2013.

Je rappelle que les six concessionnaires dits « historiques » contrôlent, si l'on tient compte de Cofiroute qui a toujours été une société privée depuis sa création en 1970, plus de 95 % des péages collectés sur le réseau autoroutier concédé qui porte, au total, sur 9 000 kilomètres. À titre de comparaison, la partie des autoroutes toujours directement gérée par l'État compte 2 600 kilomètres.

La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence ont clairement mis en évidence le déséquilibre financier de l'exploitation de la majeure partie du réseau français. Cette situation joue manifestement en défaveur de l'État et des usagers. La privatisation de 2006 s'est, en effet, révélée lourde de conséquences. Certaines voix avaient, dès l'origine, opportunément dénoncé l'architecture et les mécanismes d'un système qui allait conférer aux concessionnaires des avantages exorbitants du droit commun sur des durées particulièrement longues. Force est de constater que la réalité a confirmé ces craintes.

Il est aujourd'hui possible de souligner l'existence d'une véritable rente autoroutière dans le cadre de monopoles privés constitués sur des bases géographiques. Le vice initial de la privatisation de 2006 réside dans le fait que les concessions se sont fondées sur des contrats de concession et des cahiers des charges insuffisamment réajustés. Ils sont donc demeurés quasiment analogues à ce qu'ils étaient à l'époque où l'État était encore très majoritairement « partie prenante » au système. Sur une telle base, toute aspiration à une nouvelle régulation du secteur s'avérerait illusoire faute de réels changements dans l'architecture de son mode de gestion. Votre rapporteur a d'ailleurs fait le constat de la faiblesse des pouvoirs d'intervention de la tutelle sur l'exécution des contrats de concession. Le verrouillage de ces contrats et de leurs cahiers des charges en est la cause.

Il a résulté du vice initial de la privatisation un effet d'aubaine pour les grands groupes ayant ainsi accédé au contrôle des sociétés concessionnaires. Leur rentabilité exceptionnelle résulte d'abord des mécanismes tarifaires relatifs aux péages qui leur accordent une protection bien supérieure à l'inflation. Mais il convient aussi de souligner l'effet des « surcompensations » et des autres avantages dont bénéficient les concessionnaires lorsque l'État souhaite obtenir la réalisation d'investissements nouveaux. Cette situation privilégiée s'avère « hors normes ». Elle ne correspond d'ailleurs pas à celle d'autres concessionnaires postérieurement chargés de l'exploitation de parties plus limitées du réseau – des

liaisons moins matures qui enregistrent de plus faibles trafics. Une plus grande équité entre ces « petits » concessionnaires et les « grands historiques » constituerait aussi un des objectifs louables d'une réforme que nous appelons de nos vœux.

Les actuels titulaires des concessions font généralement valoir qu'ils supportent le « risque trafic » et, qu'en plus, ils ont repris de l'État une dette de quelque 18 milliards d'euros au moment de la privatisation. Le « risque trafic » existe effectivement. Il est plus ou moins sensible selon les liaisons ou portions de liaison. Les autoroutes n'ont en fait connu qu'une seule année de baisse globale du trafic, au plus fort de la crise économique de 2008-2009. La situation s'est rapidement rétablie, et les prévisions les plus prudentes estiment que le trafic autoroutier continuera à croître entre 0,7 % et 1 % par année jusqu'à 2030.

Concernant la dette globale des concessionnaires, une approche objective démontre qu'elle a pu être gérée à bon compte. Les sociétés concessionnaires sont des véhicules d'emprunt appréciés des prêteurs car elles présentent la caractéristique de percevoir de façon récurrente des recettes abondantes et en croissance, au rythme des péages. Cette donnée a été propice à une gestion dynamique de leur endettement par les concessionnaires qui ont pu emprunter aux meilleures conditions pour faire remonter à destination des maisons mères des dividendes exceptionnels à hauteur de 5 milliards d'euros, afin de faire face aux coûts d'acquisition qu'ils avaient à supporter au titre de la privatisation. En fait, à ce jour, la dette globale des six concessionnaires « historiques » ne dépasse pas 18 milliards d'euros, alors qu'ils laissent fréquemment penser que son montant s'établirait bien au-delà. De plus, 6,5 milliards d'euros de dette, toujours gérés par la Caisse nationale des autoroutes, arriveront à échéance au 31 décembre 2018.

Par ailleurs, un flou entretenu à dessein par les concessionnaires ne permet pas de distinguer clairement la part « historique », c'est-à-dire ce qui reste de la dette qu'ils ont reprise de l'État lors de la privatisation, de la part souscrite pour satisfaire en partie aux besoins de leur acquisition de 2006, et de la dette dite « projet » qui correspond à des investissements et travaux réalisés.

Notre mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport se devait de réfléchir aux voies et moyens d'un rééquilibrage plus complet encore du système, sans attendre le terme des concessions en cours. Il convenait également d'explorer les possibilités de s'extraire d'une mécanique implacable, notamment en examinant les conséquences d'une dénonciation pour motif d'intérêt général, qui peut être exercée par l'État au titre des clauses existantes dans chacun des contrats de concession en cause.

Dans le cadre actuel d'exécution des concessions, les actionnaires des sociétés concessionnaires ont le sentiment que leur situation leur assure une délégation appelée à devenir quasi perpétuelle. Ce sentiment d'être ainsi en position de force se trouve conforté par le jeu des allongements de la durée des concessions qui leur sont régulièrement consentis au titre de l'enchaînement de

contrats de plan quinquennaux et de programmes spécifiques d'investissements comme le Paquet vert de 2010 ou le Plan de relance autoroutier désormais programmé.

La mission d'information n'ignore pas les impacts économiques et sociaux d'un programme de travaux comme celui qui est projeté par le Plan de relance. Elle ne peut toutefois se résoudre à laisser dériver un système qui s'avérera au final extrêmement coûteux pour la collectivité. Il est urgent que les pouvoirs publics prennent une décision. Faut-il admettre par fatalisme que la gestion de la plus grande partie de nos autoroutes reste régie par des dispositions défavorables à l'État et aux usagers ? Ne convient-il pas plutôt de sortir d'une situation jusqu'alors largement subie en récusant l'idée que les conditions d'exploitation du système autoroutier français puissent demeurer pour très longtemps « figées » ?

Votre rapporteur privilégie la voie de la dénonciation des contrats en cours. Il s'agit de la seule voie susceptible de concrétiser une reprise en mains de son patrimoine par l'État. Ce dernier dispose de cette possibilité en vertu de l'article 38 de chaque contrat. Pour que cette voie puisse être ouverte, il conviendrait de notifier aux concessionnaires cette dénonciation avant le 31 décembre de cette année car cette procédure est encadrée dans une durée d'une année pleine. Il faut donc agir très vite si l'on entend établir, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, un nouveau cadre de gestion des autoroutes concédées.

Dès les premiers jours de 2015, l'État doit être en mesure d'explorer les différentes voies qui s'offrent à lui sans exclure, éventuellement, une renégociation intégrale avec les anciens titulaires des concessions. En cas d'échec, l'indemnisation des concessionnaires sera de droit au terme du premier semestre 2015.

L'État pourra remettre en concurrence les concessions sur la base de cahiers des charges refondus donc rééquilibrés. Il pourra aussi faire porter le réseau par un établissement public industriel et commercial (EPIC), qu'il reste à créer, et confier l'exploitation à des opérateurs choisis par lui en tant que titulaires de contrats d'opération donnant lieu à une rémunération préétablie, une sorte de régie intéressée. Cette dernière formule est fondamentalement distincte du système de la concession. Le rapport détaille ainsi le panel des options possibles.

Le rachat des concessions aura nécessairement un coût pour l'État. Mais la dette d'acquisition qu'il supportera ne sera pas « maastrichtienne ». Les revenus qu'il percevra des péages et le résultat net d'exploitation lui permettront, à la fois, de s'acquitter des annuités de remboursement et d'engranger des ressources pour financer des infrastructures. L'État peut en effet accéder à de meilleures conditions de marché que celles consenties aux autres emprunteurs, notamment pour des emprunts sur quinze ou vingt ans.

**M. Christophe Bouillon, président.** Avant que nous n’entendions les nombreux orateurs inscrits, je donne la parole aux représentants des groupes politiques.

**M. Michel Lesage.** Il était essentiel que le Parlement s’approprie un sujet auquel l’opinion publique est sensible, et qu’il joue son rôle en la matière – ce qui n’a pas nécessairement été le cas jusqu’à aujourd’hui notamment lors de la privatisation de 2006, concernant le contenu des contrats de concessions, ou, plus récemment encore, lors de la mise en place du Plan de relance autoroutier.

Les enjeux économiques, sociaux, financiers, environnementaux, techniques et juridiques sont considérables. La régulation et ses modalités sont également en question. L’écosystème autoroutier français tel qu’il se présente aujourd’hui ne peut pas perdurer ; votre rapport d’information a le mérite de le souligner.

Après les travaux de la Cour des comptes et de l’Autorité de la concurrence, on peut désormais considérer que les constats sont partagés. La privatisation de 2006 s’est déroulée de manière « dérogatoire » dans des conditions fortement discutables – ce dernier terme est faible si l’on considère que tant les contrats que les cahiers des charges sont défavorables à l’intérêt public. Il en est résulté un niveau de rentabilité « hors norme » qu’illustrent les 2 milliards d’euros de bénéfices nets enregistrés annuellement. Ce montant colossal et d’autant moins acceptable que les moyens budgétaires disponibles pour l’entretien et la modernisation du réseau de routes et d’autoroutes – 2 600 kilomètres d’autoroutes restent aujourd’hui à la charge de l’État – ou de nos transports publics sont faibles. L’abandon de l’écotaxe poids lourds n’a évidemment rien arrangé en la matière.

Le constat concerne aussi les tarifs de péages qui augmentent plus rapidement que l’inflation.

Le moment semble venu de revoir et de rééquilibrer le système autoroutier français. Le rapport d’information fait en la matière des propositions pertinentes concernant le renforcement des contreparties et de la régulation de la puissance publique en faveur de l’intérêt général. Il propose aussi d’assurer les moyens de financement nécessaires aux investissements en matière d’infrastructure routière et de transport public. Je rappelle que le Plan de relance autoroutier mobilise plus de 3 milliards d’euros.

Même si les lignes bougent déjà, il faut aller plus loin. Deux solutions principales sont donc évoquées dans le rapport d’information : la renégociation des contrats ou leur dénonciation pour motif d’intérêt général. Il me semble que la renégociation aurait de nombreux inconvénients alors qu’il serait logique de dénoncer les contrats. Une décision doit être prise avant le 31 décembre, comme cela nous a été indiqué, afin que l’on puisse avancer durant l’année 2015 et mener les expertises et les analyses prospectives nécessaires.

**M. Yves Nicolin.** Je crains que le ton de mon intervention ne soit différent de celui de mes prédécesseurs. Le groupe UMP estime en effet que nous prenons le problème par le petit bout de la lorgnette et que ses enjeux sont surtout financiers et médiatiques. Nous sommes en fait confrontés à un double problème : celui des tarifs des péages et celui des bénéfices des sociétés concessionnaires, qui sont tous deux considérés comme trop élevés. S'il était utile qu'une mission d'information de notre commission travaille sur ce sujet, ses conclusions sont loin d'avoir abouti à un consensus car le rapport d'information qui nous est présenté est à charge. (*Murmures sur les bancs SRC*)

Si vous me permettez l'expression, il est sans concession à l'égard des sociétés d'autoroutes. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas valider un tel travail.

De la même façon que la Cour des comptes a publié un rapport pour expliquer que les TGV n'étaient pas assez rentables et qu'il fallait agir, elle en publie un autre pour expliquer que les sociétés d'autoroutes sont trop rentables et qu'il faut agir. J'y vois une certaine contradiction, et je me demande surtout s'il nous faut remettre en cause les structures économiques du pays à chaque fois que la Cour des comptes sort un rapport : la stabilité juridique, indispensable aux entreprises, risque d'en prendre un sacré coup.

Notez bien que les tarifs des péages autoroutiers sont loin d'être les seuls à augmenter plus vite que l'inflation. Est-ce pour autant que l'on déploie une telle débauche de moyens dès lors que cela se produit ? Nos primes d'assurance habitation obligatoire augmentent tous les ans de 6 à 10 %. Avons-nous pour cela créé une mission d'information au Parlement ? Avons-nous mis en cause les compagnies d'assurance et critiqué le système d'assurance de notre pays ? Si nous devons instruire à charge le dossier de chacun des secteurs concernés nous risquerions surtout de voir des pans entiers de l'économie frappés d'un immense découragement. (*Murmures sur les bancs SRC*)

Je parle d'un travail à charge car il faut rappeler que si notre pays bénéficie aujourd'hui d'un réseau moderne d'autoroutes concédées, c'est grâce aux sociétés qui l'entretiennent et qui investissent. La France est certainement le pays qui dispose du réseau autoroutier le mieux entretenu et le plus performant d'Europe. Certes, il n'a pas été créé par les sociétés d'autoroutes, cependant, depuis dix ans, elles en ont la charge, pour sa plus grande partie. Or ces éléments positifs en faveur des sociétés concessionnaires ne sont pas cités dans le rapport d'information. Au contraire, dès les premières lignes de son introduction, une conclusion est déjà tirée : « *Le niveau de rentabilité "hors normes" de ces sociétés, jamais démenti depuis la privatisation des concessions en 2005-2006, ne peut être accepté [...]* » Tout le rapport est inscrit par anticipation dans cette phrase : une seule approche sera retenue qui vise à critiquer les profits des sociétés d'autoroutes.

J'ajoute que l'application des conclusions du rapport risquerait de tuer la poule aux œufs d'or. Peut-être les tarifs sont-ils trop élevés, mais sans les 2 milliards d'euros de bénéfices nets des sociétés concessionnaires, dénoncés par M. Chanteguet, l'État et la collectivité ne verraient pas tomber 3,8 milliards d'euros dans leur escarcelle, par l'intermédiaire des impôts, des taxes, de la TVA, des charges, de l'impôt sur les sociétés, de la redevance domaniale, et des taxes d'aménagement touristique. Si la rentabilité des sociétés d'autoroute diminue, l'État perdra une partie de cette somme. En s'attaquant à une « trop grande rentabilité », on réduira malheureusement les recettes futures de l'État.

Pour notre part, nous nous rallierions plutôt à la proposition de M. Yves Crozet que vous avez citée. Il préconise la mise en place d'une autorité de régulation des transports terrestres qui validerait les évolutions de tarifs – comme l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) valide les tarifs d'utilisation du réseau ferré national.

Il est aussi à craindre que la solution retenue par le rapport d'information ne décourage les concessionnaires futurs. Quel message envoyons-nous aux grandes entreprises françaises au moment même où l'État privatise des infrastructures aéroportuaires en faisant appel à des investisseurs étrangers ? (*Murmures sur les bancs SRC*)

Il aurait été possible, comme le Gouvernement semble le préconiser, de renégocier avec les sociétés concessionnaires pour mettre en place un plan de relance de plus grande ampleur pour un secteur du BTP dans lequel il est urgent de créer des emplois.

**M. François-Michel Lambert.** Le travail effectué par la mission d'information justifie ses préconisations et permet d'étayer ses conclusions. Il nous autorise à prendre des positions fortes. Vous aurez compris que je m'inscris en faux contre les propos tenus par l'orateur qui m'a précédé.

Au-delà de la création d'une rente au bénéfice des sociétés d'autoroute, la privatisation de 2005-2006 a cassé un système d'équilibre entre les modes de transport. Comme cela est expliqué dans le rapport d'information, le mécanisme de l'adossement, s'il n'avait pas disparu, aurait permis de réaffecter plusieurs centaines de millions d'euros à d'autres modes de transport alors que, depuis dix ans, les bénéfices générés reviennent au seul système autoroutier et ne profitent même pas au réseau routier au sens large.

« Transports et mobilités durables » : ce point était l'un des trois thèmes de la Conférence environnementale réunie au mois de novembre dernier à Paris. Le retour à une maîtrise par la politique d'un système global bien plus complexe qu'une succession de modes de transport pris isolément est alors apparu indispensable.

À mon sens, le manque actuel de vision globale explique l'échec de l'écotaxe que la Suisse et l'Allemagne ont su mettre en place sans négliger, de leur

côté, de travailler avec les transporteurs et de définir de nouvelles offres d'infrastructures notamment routières.

Je constate que le système français facilite l'extension du réseau autoroutier. Dans ma circonscription, l'autoroute reliant Aubagne à Aix, encombré seulement quatre jours par an pour les vacances d'été, va passer en deux fois trois voies, alors que nous ne disposons pas d'un seul euro pour réhabiliter la voie ferrée, mode de transport alternatif sur le même parcours. C'est la démonstration que nos systèmes fonctionnent à l'envers.

Il est indispensable que le politique reprenne rapidement la main. Nous demandons en conséquence que la dénonciation des contrats ait lieu avant le 31 décembre et qu'elle permette, dans la continuité de la Conférence environnementale, de retrouver un équilibre « transports et mobilités » en lien avec les nécessités locales. Cette démarche permettra de remettre à plat la logique actuelle du péage fondée sur le prix de revient de l'investissement, et d'entrer dans une logique de l'usage – les multiples critères que l'État pourrait définir permettraient de piloter très finement les tarifs au gré des exigences locales, ce qui pourrait aboutir à la suppression du péage comme à l'augmentation des prix, au cas par cas. L'idée de la création d'un EPIC me paraît, en conséquence, particulièrement judicieuse, à condition toutefois que l'établissement public gère de façon globale toute la mobilité sur le réseau routier national. Il pourrait, par exemple, porter la mise en place d'une nouvelle écotaxe et assurer une gouvernance unique pour plusieurs outils – il ne s'agit pas d'une proposition révolutionnaire puisque des EPIC comme les ports maritimes ou RFF la mettent déjà en œuvre.

**M. Olivier Falorni.** Depuis l'abandon de l'écotaxe, et, avec elle, des 800 millions d'euros de recette annuelle promise à l'AFITF, les acteurs du transport public réclament une solution durable pour combler le manque à gagner.

Il y a un mois, devant notre commission, le secrétaire d'État chargé des transports a confirmé que, pour compenser ce manque à gagner, les transporteurs routiers seraient assujettis à la taxe carbone et à la compensation du péage de transit poids lourds, et qu'ils paieraient ainsi les 4 centimes d'augmentation du gazole comme tout le monde à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les sommes en jeu sont loin d'être neutres : elles rapporteront plus d'un milliard d'euros et permettront de maintenir les recettes de l'AFITF à leur niveau actuel l'année prochaine.

Le lendemain de son audition par notre commission, M. Alain Vidalies affirmait l'engagement du Gouvernement à assurer un financement des opérations de l'AFITF à hauteur de 1,9 milliard d'euros pour les années 2015, 2016, et 2017. L'engagement de l'État est ferme, mais les modalités pour l'honorer demeurent incertaines. Si la piste principale consiste à faire davantage participer les transporteurs *via* une nouvelle vignette, celles qui nous intéressent ce matin font l'objet de ce rapport.

Au cœur de votre réflexion, il y a le Plan de relance autoroutier qui prévoit le prolongement de la durée des concessions des sociétés autoroutières durant une à quatre années en contrepartie d'un investissement d'environ 3 milliards d'euros sur le réseau.

Mais alors que l'équilibre du financement public des infrastructures se dégrade, ne pensez-vous pas que le risque est grand de voir le périmètre du réseau concédé augmenter sans cesse et ne pas répondre à la problématique de financement ?

Les profits très importants des sociétés autoroutières, mis en lumière tour à tour par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, qui évoquent une rentabilité de plus de 20 %, ne plaident-ils pas en la faveur d'un rééquilibrage du contrôle de ces sociétés par l'État ?

L'article 38 des contrats de concession permet à l'État de les résilier moyennant une indemnisation des concessionnaires en place. Contrairement à ce qui a pu être dit, la résiliation des contrats en cours ne constitue aucunement une nationalisation des autoroutes ; elle relève seulement de l'application d'une disposition d'un contrat que les concessionnaires ont signé. Il s'agirait d'un moyen de se réapproprier une rente qui bénéficie actuellement aux actionnaires des sociétés d'autoroutes, sans préjuger du mode d'exploitation futur, car les autoroutes n'ont pas vocation à être exploitées par la puissance publique leur gestion peut donc rester privée.

Si cette hypothèse était retenue, l'État pourrait lancer des appels d'offres pour de nouveaux contrats, ce qui lui permettrait, selon les calculs d'un cabinet de conseil en économie, de gagner plus de 10 milliards d'euros, compte tenu de la valorisation des sociétés d'autoroute.

Une autre possibilité consisterait pour l'État à ne déléguer aux opérateurs privés que l'exploitation des autoroutes et la réalisation des travaux, et à rattacher le financement des concessions à une haute autorité indépendante de régulation.

Compte tenu du montant de l'indemnisation des sociétés concernées, de l'ordre de 40 milliards d'euros...

**M. Laurent Furst.** Ce sera beaucoup plus !

**M. Olivier Falorni.** ... – ce chiffre est remis en cause par la ministre de l'écologie -, pourriez-vous me dire laquelle des deux options retient votre préférence ?

Enfin, les sociétés d'autoroute ont proposé au Gouvernement plusieurs pistes détaillées pour limiter les hausses de péages. Elles proposent, par exemple, de répercuter le coût des travaux sur une très longue période alors que jusqu'ici ces derniers se traduisaient par une augmentation des péages dans les cinq ans suivant les chantiers. Cette mesure éviterait des hausses tarifaires trop brutales. Les

opérateurs d'autoroute plaident aussi pour la mise en place de tarifs préférentiels pour les voitures électriques ou le covoiturage. Quel accueil réservez-vous à ces propositions ?

**M. Philippe Plisson.** J'ai eu l'occasion de rencontrer cette semaine des responsables d'une grande société nationale d'autoroute pour un problème de gestion locale : ils ont rendu hommage à la compétence et à l'honnêteté du rapporteur, M. Jean-Paul Chanteguet, même s'ils ne sont évidemment pas d'accord avec toutes les propositions qu'il a avancées. (*Rires sur divers bancs*) Sur un sujet aussi sensible et dans un climat aussi délétère, il est réconfortant de constater qu'un travail parlementaire est reconnu.

L'opposition qui, en son temps, avait bradé les « bijoux de famille » n'est pas dans ce registre ; je le regrette car nous aurions pu espérer qu'un consensus se dégage à partir d'un rapport de la Cour des comptes constatant les profits abusifs des sociétés concessionnaires d'autoroute.

À ce stade, il est impératif de prendre des décisions fortes. Monsieur le rapporteur, pouvons-nous espérer que les contrats avec ces sociétés seront dénoncés avant le 31 décembre comme vous le préconisez ? Que peut faire la majorité de cette commission qui vous soutient pour vous aider à faire avancer cette solution ?

**M. Jacques Kossowski.** Nous ne pouvons en effet que féliciter le rapporteur et le président de la mission d'information : ils défendent tous les deux leurs idées. Il semble toutefois que la guerre entre le privé et le public n'a pas totalement disparu.

Si l'on entend dire que l'État doit être « garant et non gérant », c'est parce qu'il ne sait pas gérer certains types d'activités. (*Murmures sur les bancs SRC et du groupe écologiste*)

Imaginons que tous les profits générés par les sociétés d'autoroutes tombent dans les caisses de l'État : dans le contexte actuel, pensez-vous vraiment que cet argent ne serait pas détourné ? Nous pouvons sans doute rediscuter de leurs contrats avec les sociétés concessionnaires, mais laissons surtout le privé gérer cette affaire : il le fait beaucoup mieux que nous.

**M. Yannick Favennec.** L'abandon de l'écotaxe qui devait renflouer les caisses de l'AFITF a mis le Gouvernement, en particulier la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, face à ses responsabilités à l'égard du secteur autoroutier.

La hausse de la taxe sur la gazole ou la redevance payée par les camions étrangers ne permettront pas de maintenir les recettes de l'AFITF au-delà de l'année 2015. Selon plusieurs rapports, dont celui de l'Autorité de la concurrence et celui de Terra Nova, les concessions sont devenues des rentes pour les sociétés autoroutières.

Si la piste de la résiliation anticipée des contrats est envisagée, le problème de son coût se posera, comme ce fut le cas avec la société *Ecomouv* lors de l'abandon de l'écotaxe. Pouvez-vous nous indiquer comment cette solution peut être envisagée, et combien elle coûtera ? Comment seront payées les indemnités nécessairement dues aux sociétés d'autoroutes ?

**Mme Geneviève Gaillard.** À mon sens, la politique de transport et de déplacement ne devrait pas échapper au secteur public. Il est donc légitime que le Parlement s'intéresse à la manière dont les autoroutes ont été privatisées il y a quelques années, de même qu'il est logique que nous nous demandions comment faire en sorte que l'État redevienne un véritable acteur des politiques publiques de ce secteur.

Monsieur le rapporteur vous avez évoqué la nécessité de « *s'extraire d'une mécanique implacable* » dont les effets risquent de s'amplifier au fil du temps, si nous voulons répondre aux besoins des usagers et restaurer la place de l'État. Disposez-vous d'informations précises concernant le coût de la résiliation que vous appelez de vos vœux ? Le chiffre de 20 milliards d'euros vous paraît-il réaliste ?

**M. Jean-Marie Sermier.** Indispensable dans notre pays, l'autoroute apporte de nombreux bienfaits en termes d'aménagement du territoire. L'opposer au chemin de fer n'est donc pas la bonne solution. Il suffit d'ailleurs de se rendre en Allemagne ou en Suisse pour s'apercevoir de la grande qualité de notre système autoroutier actuel.

Ce que l'on reproche aux sociétés concessionnaires, ce n'est ni leur gestion, ni un manque de rentabilité, ni un mauvais entretien du réseau mais la manière dont elles distribuent leurs dividendes. Nous devrions donc peut-être proposer à ces sociétés de réduire les tarifs autoroutiers ou bien de réaliser des investissements supplémentaires mais en aucun cas de revenir à un système à la fois coûteux et dérisoire.

**Mme Martine Lignières-Cassou.** Par-delà la nécessité de dégager des moyens financiers au profit de l'AFITF à la suite de l'abandon de l'écotaxe poids lourds, la question est de savoir si nous sommes capables de faire prévaloir l'intérêt général dans notre pays. Et le problème n'est pas tant que les sociétés concessionnaires d'autoroute réalisent des profits mais que ces derniers soient éhontés au regard des intérêts de la nation.

Je trouve d'ailleurs bien naïfs ceux de nos collègues qui prônent une renégociation des tarifs autoroutiers. Car nous n'y parviendrons pas sans créer un rapport de force. Et c'est bien ce type de rapport que le président et le rapporteur de cette mission nous suggèrent d'instaurer en proposant non pas une renationalisation mais bien une résiliation par anticipation des contrats de concession. Leur proposition tendant à créer un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) allégé et géré par le secteur privé permettrait à

l'État de maintenir son rôle stratégique tout en déléguant la gestion des autoroutes à des sociétés privées. Je remercie donc les auteurs de ce rapport pour leur excellent travail.

**M. Guillaume Chevrollier.** Après le feuilleton de l'écotaxe, le Gouvernement nous fait subir celui des autoroutes. Dans un rapport publié en septembre dernier, l'Autorité de la concurrence a estimé que ces sociétés bénéficiaient d'une rentabilité exceptionnelle assimilable à une rente. Elle a donc préconisé une révision de la formule tarifaire des autoroutes de sorte qu'elle ne soit plus indexée sur l'inflation mais qu'elle varie en fonction des coûts et du trafic. Cela permettrait de limiter l'augmentation des tarifs de péage voire de les faire baisser, ce qui serait une bonne nouvelle pour les usagers qui subissent la contraction de leur pouvoir d'achat.

Cependant, le Gouvernement s'est saisi de ce dossier et les menaces les plus diverses et variées fusent depuis quelques mois. Dernier épisode en date : la ministre de l'écologie a refusé la hausse des péages au 1<sup>er</sup> février prochain en dépit des augmentations annuelles prévues par les contrats de concession et les lois tarifaires. Joli coup médiatique ! Parmi les menaces gouvernementales figurent le gel des tarifs, l'obligation pour les concessionnaires de réaliser un effort d'un milliard d'euros, la renationalisation des autoroutes, la redéfinition voire la dénonciation ou la résiliation partielle ou totale des contrats – florilège qui sera complété par le projet de loi Macron.

Quelle image ce Gouvernement donne-t-il en formulant des propositions aussi nombreuses et qui n'ont, de surcroît, fait l'objet d'aucune étude d'impact ? Ne serait-ce qu'en ce qui concerne la résiliation des contrats de concession, les chiffres qui circulent s'échelonnent entre 20 et 50 milliards d'euros. La marge est donc considérable. L'État ayant engagé sa parole en concluant ces contrats, mieux vaudrait stabiliser le système et accroître le contrôle du Parlement sur celui-ci.

**M. Gilles Savary.** Je félicite non seulement Bertrand Pancher et Jean-Paul Chanteguet pour leurs travaux qui honorent l'Assemblée nationale mais aussi les autorités de contrôle indépendantes. Car, s'il n'avait été question que de la transparence de l'État et des sociétés d'autoroute, les choses seraient restées opaques. Ce travail utile aura permis d'éclairer l'économie des autoroutes. Il convient d'éviter la double opposition caricaturale entre gauche et droite, public et privé. Il s'agit simplement de restaurer la souveraineté de l'État sur son propre domaine public. Comment accepter aujourd'hui que des sociétés d'autoroute pratiquent des tarifs gageant la totalité du coût des travaux qu'elles réalisent mais qu'elles empruntent pour payer des dividendes à leurs actionnaires – dividendes qui représentent parfois plus de 100 % de leurs fonds propres ?

Cette économie déséquilibrée, qui a été qualifiée de rente par l'Autorité de la concurrence, s'auto-reproduit puisque, face à un État en difficulté budgétaire, les sociétés d'autoroute tentent de négocier une augmentation de la durée de leurs concessions en échange de quoi elles s'engagent à financer 3,2 milliards d'euros

de travaux. Or l'augmentation de la durée des concessions générerait 14,7 milliards de revenus supplémentaires pour ces sociétés. On ne peut l'accepter. C'est donc tout à l'honneur de notre Assemblée que de demander au Gouvernement de rebattre les cartes.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Les autoroutes sont au cœur de l'actualité, avec raison compte tenu du rôle qu'elles jouent dans la desserte de notre territoire. Toutefois, il est des territoires ruraux qui ne sont pas tant concernés par cet enjeu que par celui des routes nationales, indispensables à leur desserte et à leur développement économique. Dans votre rapport, avez-vous pu analyser la place qu'occupent les routes nationales aux côtés de celle des autoroutes ? D'autre part, l'État n'ayant plus les moyens d'entretenir ni de développer ces routes nationales, pensez-vous qu'une partie des recettes liées aux autoroutes pourrait, grâce à une péréquation, financer ces routes nationales ?

**M. Laurent Furst.** Je commencerai par rappeler à M. Philippe Plisson que l'ouverture du capital des autoroutes a été effectuée sous le gouvernement de Lionel Jospin de gré à gré et que la privatisation a été effectuée par appel d'offres. À titre personnel, j'étais contre la privatisation. (*Applaudissements et sourires sur divers bancs*)

Ne confondons pas l'acquisition par des groupes de dimension mondiale, effectuée sur le fondement d'un appel d'offres, avec la gestion des sociétés autoroutières. Ainsi ne me paraît-il nullement scandaleux que la durée de retour sur investissement de la société ASF soit de 11 ans. Cessons de vendre de fausses idées à nos concitoyens !

S'agissant de la gestion proprement dite de ces sociétés, rappelons qu'elles ont une dette à rembourser et qu'au terme de la concession, leur valeur économique sera nulle. Si nous devons être créatifs aujourd'hui, ce n'est pas en dénonçant les concessions ni en rallongeant la durée mais en menant une réflexion sur la finition du réseau autoroutier et sur la manière de sortir du système de concession afin que, comme nous l'avons initialement promis aux Français, les autoroutes, une fois payées, leur soient rendues et qu'elles soient gratuites.

**M. Alexis Bachelay.** Les autoroutes appartiennent au patrimoine des Français qui ne comprennent pas qu'en 2006, l'État ait pu à ce point se dépouiller de ses prérogatives de puissance publique dans un secteur aussi sensible que celui des transports. Le rapport que vous nous présentez ce matin pointe la faible capacité d'intervention de l'État et son impuissance à réguler ce secteur. Alors que nos collègues de l'opposition nous proposent de ne rien faire, le rapport de cette mission d'information fait au contraire la démonstration que rien de sérieux ne peut être entrepris dans le cadre juridique actuel. Il démontre l'impérieuse nécessité de dénoncer les concessions en cours faute de quoi le cercle vicieux de la prolongation contre investissements sera perpétué *ad vitam aeternam* au détriment de l'intérêt de l'État et des usagers. Certains soulignent qu'il n'existe pas un seul et unique mode de gestion qu'il faudrait sanctuariser : de fait, en Allemagne, par

exemple, les autoroutes sont gratuites pour les véhicules des particuliers. Ce n'est pas ce que nous proposons dans ce rapport. Néanmoins, un rééquilibrage s'impose.

**M. Yves Albarello.** Je félicite Bertrand Pancher et Jean-Paul Chanteguet pour leur rapport, bien que je n'en partage pas la finalité. Je suis en effet opposé à la dénonciation des contrats de concession qui, une fois de plus, remettrait en cause la crédibilité de la parole publique. Cela n'est plus acceptable : lorsqu'on signe un contrat, on le respecte. (*Exclamations sur les bancs SRC*)

Un contrat peut toujours se négocier, monsieur Gilles Savary. Pourquoi ne pas le faire dès lors que les sociétés d'autoroute y sont favorables ? Il est tout à fait possible de renégocier le partage des bénéfices en fonction du taux de retour sur investissement des concessionnaires.

D'autre part, lorsque l'on sort du réseau autoroutier concédé et que l'on arrive sur les autoroutes de l'État, on s'aperçoit de leur état lamentable. Pourquoi ne pas imposer aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de reprendre à leur charge l'entretien du réseau non concédé ? (*Rires*) Alors que l'on veut recevoir des touristes du monde entier, l'autoroute A1, par exemple, est complètement dégradée.

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Le présent rapport ouvre une réflexion intéressante qui mériterait d'être élargie à la question des partenariats public-privé dont nous n'avons pas eu jusqu'à présent de bilan économique. Il est paradoxal de voter, comme nous venons de le faire en loi de finances, un budget en déficit et qui accroît la dette publique, et, dans le même temps, de mettre des bâtons dans les roues à des contrats de partenariat public-privé qui constituent aujourd'hui le seul moyen pour l'État et les collectivités de financer de tels investissements. Veillons à ne pas envoyer de signal négatif à nos partenaires sans nous demander si l'État sera capable de financer lui-même demain, sur son budget, de tels investissements.

Je regrette en tout cas que ce rapport ne soit pas assorti d'un autre rapport faisant état de la dette hors bilan que constituent les partenariats public-privé en France et qu'avant d'envisager la dénonciation des contrats de concession, on ne se soit pas vraiment interrogé quant à l'apport de ces entreprises qui assurent elles-mêmes une forme de péréquation interne. Bref, je suis inquiet de ce traitement partiel et partial de ce sujet.

**M. Rémi Pavros.** Ayant été amené, en tant que rapporteur pour avis sur le budget des transports, à rencontrer régulièrement les dirigeants des sociétés d'autoroute, j'ai été frappé qu'ils n'aient pas daigné faire le moindre geste, malgré nos demandes répétées, nos propositions et l'écoute que nous leur avons accordée. Ce n'est pas à des partenaires que nous avons eu affaire mais à des acteurs forts de leur bon droit, refusant d'écouter la parole publique.

On ne saurait nous reprocher de mettre en cause la parole de l'État sans mettre en cause la représentation nationale. Étant donné la saturation de nos

réseaux – hier, des centaines de milliers d’automobilistes étaient coincés à Paris et à Lille –, ces dirigeants se doivent de contribuer à un aménagement qui favorise la multimodalité, le transfert et l’organisation des métropoles.

**Mme Valérie Lacroute.** Je regrette que ce rapport d’information soit orienté et qu’il ne fasse nullement état du volet économique de ce sujet fort complexe. Je ne suis pas favorable à la dénonciation des contrats qui supposerait d’indemniser les concessionnaires et qui nous ferait passer plus de temps à discuter du montant de cette indemnisation que si nous renégocions ces contrats – ce qui me paraîtrait la meilleure voie.

Les contrats actuels sont-ils vraiment contrôlés dans le détail ? En discutons-nous de façon précise avec les sociétés concessionnaires ? Sommes-nous en mesure de vérifier que tous leurs termes sont exécutés et respectés ? Cela nous permettrait de négocier avec les sociétés de concession et d’éviter tout comportement attentiste de leur part.

**M. Michel Heinrich.** Ce rapport, certes digne d’intérêt, est trop à charge. Ses auteurs auraient pu mettre en exergue la qualité du réseau autoroutier français que tous les pays européens nous envient. Si personne ne disconvient de la nécessité de renégocier ces contrats, leur résiliation, après l’affaire *Écomouv’*, risque en revanche de remettre en cause la fiabilité de la parole de l’État. Si l’on créait un EPIC comme vous le préconisez, combien la résiliation des contrats en cours coûterait-elle ?

**M. Martial Saddier.** Si le Parlement fait son travail aujourd’hui, le Gouvernement, lui, n’a pas fait le sien. Alors que nous sommes déjà le 17 décembre, on nous parle de l’envoi hypothétique d’une lettre avant le 31 décembre. Or la ministre de tutelle ne s’est adressée aux sociétés autoroutières que par article de presse interposé. Et nous ne connaissons pas la position du Premier ministre sur ce dossier, encore moins celle du Président de la République.

Le Gouvernement prend une nouvelle fois des risques inconsidérés sur les plans juridique et financier alors que nous subissons déjà les conséquences déplorables de l’affaire de l’écotaxe poids lourds. À quelques jours de la fin de l’année, une telle prise de position constitue un manque de respect envers les personnes qui travaillent directement ou indirectement pour ces sociétés d’autoroutes. Alors que notre pays se trouve déjà en grande difficulté économique et que nous n’avons nul besoin de signes économiques négatifs supplémentaires aussi bien au niveau interne qu’à l’étranger, la position du Gouvernement est inconséquente, proche du vide sidéral. (*Murmures*)

**M. Philippe Duron.** Cette mission d’information était nécessaire pour éclairer le Parlement et la Nation sur le bilan de la gestion des sociétés anonymes d’autoroutes près de dix ans après la privatisation du réseau. C’est cette privatisation « à la hussarde » par M. de Villepin qui est à la source des problèmes

que l'on connaît aujourd'hui. Dans l'opinion publique, elle reste d'ailleurs frappée d'illégitimité. (*Approbations sur les bancs SRC et du groupe écologiste*)

La situation est aujourd'hui difficile : si les rémunérations des actionnaires sont très supérieures à ce que l'on aurait pu imaginer, cela s'explique sans doute par la manière dont les contrats de concession d'autoroutes ont été rédigés. L'État peut-il rester inerte face à de tels excès ?

J'entends nos collègues de l'opposition affirmer que la négociation serait préférable au conflit. Cela est certes toujours préférable ! Des avances ont d'ailleurs été faites aux sociétés d'autoroute pour qu'elles formulent des propositions compatibles avec l'intérêt public. Et la dénonciation anticipée de ces contrats, préconisée à juste titre par les auteurs de ce rapport d'information, constitue effectivement une solution radicale présentant l'inconvénient de fragiliser le droit des contrats et le système concessif. Mais compte tenu de la mauvaise volonté de ces sociétés, c'est là la seule solution qui reste à l'État : elle permettra de rétablir un juste équilibre dans le financement de la mobilité dans notre pays.

**M. Laurent Furst.** Et l'image de la France, qu'en faites-vous ?

**M. Gérard Darmanin.** Outre la question de la rentabilité se pose celle de l'emploi. Je suis agacé que, en raison de l'absence de concurrence, l'automatisation de la quasi-totalité des péages autoroutiers par les concessionnaires entraîne la suppression d'emplois non qualifiés sur des territoires en difficulté. Compte tenu de la rentabilité des autoroutes, l'État pourrait exiger de ces sociétés qu'elles offrent des emplois non qualifiés, surtout sur certains territoires comme dans le Nord-Pas-de-Calais.

**Mme Sophie Rohfritsch.** J'aurais souhaité savoir à quoi servira ce rapport, compte tenu de l'actualité, et notamment des divergences d'opinion régnant au sein du Gouvernement.

**M. Bertrand Pancher, président de la mission d'information.** À la suite des appels d'offres lancés par l'État, les sociétés d'autoroute lui ont remis un « gros chèque » en contrepartie des bénéfices importants qu'elles allaient réaliser. L'État en ayant alors été très heureux, il ne peut aujourd'hui réclamer le beurre et l'argent du beurre en remettant en cause ces contrats. Cela dit, on ne peut pas non plus se satisfaire de la prolongation, année après année, de la durée des concessions d'autoroutes. On relève en effet des déséquilibres importants dans l'exécution de ces contrats, notamment une évolution de certains tarifs de péage supérieure au taux d'inflation. Il est donc normal que le Parlement s'interroge à ce sujet, d'autant que, loin d'inventer l'eau tiède, nous avons repris les nombreux rapports qui ont été publiés sur ce thème, ayant jugé utile, au moment où l'on s'apprête à prolonger la durée de ces concessions, de formuler des préconisations. L'une d'entre elles, essentielle, a d'ailleurs été reprise dans le projet de loi

présenté par Emmanuel Macron : elle vise à la création d'une autorité de régulation.

Hier soir, les membres de notre mission d'information ont longuement débattu de la question de savoir s'il était préférable de négocier avec les concessionnaires d'autoroute ou plutôt de résilier leurs contrats. Nous ne sommes pas des « *bisounours* », nous savons pertinemment que nous manquerons notre cible si nous négocions avec des pistolets à eau. Mais nous savons aussi que l'arme de la résiliation des contrats est difficile à manier. C'est là que le rapporteur et moi-même divergeons. Pour ma part, je préférerais que l'État commence par négocier et que ce ne soit qu'en cas d'échec qu'il remette complètement à plat le dossier. Le rapporteur préconise au contraire que l'on engage directement la procédure de résiliation des concessions.

Quoi qu'il en soit, personne au sein de notre mission d'information ne remet en cause la nécessité de rétablir un équilibre. À défaut, mieux vaudrait ne pas augmenter ces durées de concession.

**M. Jean-Paul Chanteguet, rapporteur de la mission d'information.** Le Parlement assume ses responsabilités en se saisissant de ce sujet. Dans le cadre de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds que j'ai évoquée dans mon propos liminaire et à laquelle j'ai participé, nous avons régulièrement abordé la privatisation des autoroutes et les bénéfices réalisés par les sociétés concessionnaires autoroutières. Lorsque nous avons décidé de créer cette mission d'information, nous avons connaissance du rapport publié par la Cour des comptes en 2013 mais pas encore de celui de l'Autorité de la concurrence. Or, aujourd'hui, ce dernier fait date pour tout le monde.

Dans mon rapport sur l'écotaxe, j'avais formulé des propositions assez fortes, notamment dans le but d'appeler l'attention de l'exécutif sur la question des autoroutes. En effet, on constate que l'augmentation des tarifs des péages est souvent nettement supérieure au taux de l'inflation, conformément à la loi tarifaire qui figure dans ces contrats de concession. De plus, nous nous trouvons dans l'incapacité de financer nos infrastructures de transport. Le budget de l'AFITF pour 2015 se situe à plus de 1,9 milliard d'euros ...

**M. Philippe Duron.** À 2,135 milliards en crédits d'engagement. (*Sourires*)

**M. Jean-Paul Chanteguet, rapporteur de la mission d'information.** ... sachant que pour mettre en application les propositions de la commission Mobilité 21, sont nécessaires chaque année entre 2,2 et 2,5 milliards d'euros. En outre, l'abandon de l'écotaxe puis du péage de transit poids lourds, nous conduit à nous interroger sur la gestion du service public autoroutier par des entreprises privées – que l'on ne saurait comparer avec des sociétés d'assurance. Pour nous, la question est aujourd'hui de savoir si l'État souhaite retrouver sa pleine souveraineté sur la gestion de ce service public. L'intérêt de l'État consiste à

dégager des moyens pour financer les infrastructures de transport routier et aussi de transport alternatif à la route. Si l'AFITF dispose demain de moyens financiers supplémentaires, elle aura la possibilité de mieux entretenir le patrimoine de la Nation. Dans le cadre des contrats de projet État-régions, l'AFITF finance normalement à hauteur de 950 millions d'euros les infrastructures nationales. *(M. Philippe Duron approuve)*

Le réseau autoroutier tel que nous le connaissons aujourd'hui a été construit par des sociétés d'économie mixte (SEM) et non par des sociétés privées, la privatisation totale du réseau n'étant intervenue qu'en 2006, pour 14,8 milliards d'euros. Trois ans avant, avait eu lieu un débat au Parlement : le ministre des transports de l'époque, M. Gilles de Robien, s'était alors opposé à cette privatisation, considérant que les moyens financiers dégagés par les SEM apportaient des ressources pérennes à l'AFITF.

**M. Alain Gest.** Et il avait alors raison !

**M. Jean-Paul Chanteguet, rapporteur de la mission d'information.** La dénonciation des contrats de concession est peut-être une « bombe atomique ». Il reste que ces contrats sont aujourd'hui déséquilibrés.

Lorsque Frédéric Cuvillier est arrivé aux responsabilités, considérant que les autoroutes devaient apporter un retour financier à l'État et aux infrastructures de transport, il a décidé d'augmenter la redevance domaniale. Aujourd'hui, les sociétés autoroutières versent globalement à l'État 3,8 milliards d'euros, d'abord au titre de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, de la taxe d'aménagement du territoire – à hauteur de 530 millions d'euros – et enfin, de la redevance domaniale – à hauteur de 300 millions d'euros au lieu de 200 millions auparavant. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont alors déposé un recours devant le Conseil d'État, qu'elles ont perdu. Or, on découvre aujourd'hui qu'un protocole d'accord a été signé entre l'État et les sociétés concessionnaires et qu'en contrepartie de cette augmentation de 100 millions d'euros de la redevance domaniale, les tarifs d'autoroute allaient connaître une augmentation supplémentaire de 1,5 % entre 2015 et 2018, en plus de celle prévue par les contrats de concession. À cela s'ajoute le Plan de relance autoroutier. J'avais entendu parler de cet accord mais on ne nous a communiqué aucun document à ce sujet dans le cadre de cette mission d'information. Je découvre comme vous l'article publié ce matin même dans *Les Échos*. *(Murmures sur divers bancs)*

La précédente majorité avait déjà engagé un Plan de relance autoroutier afin de lancer des investissements permettant de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux. En contrepartie, les contrats de concession autoroutière ont été prolongés d'un an, avec l'accord du Parlement de sorte que si, demain, un nouveau plan de ce type était décidé, il devrait lui aussi être acté par nos deux assemblées.

Ce plan de relance était doté au départ de 3,6 milliards d'euros. Après examen par la Commission européenne, ce montant a été ramené à 3,2 milliards pour les sept sociétés concessionnaires, Cofiroute inclus. Ce plan sera mis en application sur onze ans. En contrepartie, les contrats de concession seront prolongés d'une durée allant de deux ans à quatre ans et deux mois. Pour certaines concessions, cela représente une augmentation de plus de 30 % de la durée de concession restante. Plus d'un tiers des investissements prévus par ce plan concerne des sections d'autoroute ou des ouvrages qui n'étaient pas concédés jusqu'ici et qui le seront demain. On assiste ainsi à une double manipulation – allongement de la durée et élargissement du champ des concessions – et l'on se retrouve ainsi face à des concessions perpétuelles. (*Sourires*)

Demain, au lieu de disposer d'un réseau concédé de 9 000 km, ce réseau sera de 11 600 km. Je ne puis accepter un tel choix. Le moment est venu de prendre des décisions fortes.

Depuis quelques temps déjà, je préconise la dénonciation des contrats de concession et la création d'un EPIC. Le rachat des concessions suppose forcément le versement d'une indemnité pour le préjudice subi. Cette indemnité est prévue à l'article 38 des contrats de concession ; elle vise à prendre en compte, sur la durée restante de la concession, les cash-flows disponibles, déduction faite des impôts. Partant de cette définition, on estime le coût de l'opération à 20 milliards d'euros – à ne pas confondre avec les moyens financiers que l'EPIC devra mobiliser pour mener cette opération. Cela s'explique par le fait que ces sociétés d'autoroute sont endettées. Cet endettement existait d'ailleurs déjà au moment où elles ont été privatisées. Pour les six sociétés principales, au moment de la privatisation, le niveau d'endettement s'élevait de 17 à 18 milliards d'euros. Il reste aujourd'hui à peu près à ce niveau, sachant qu'en 2006-2007, deux sociétés autoroutières ont emprunté 5 milliards d'euros pour verser aux actionnaires 5 milliards de dividendes exceptionnels.

Enfin, il ressort des informations en notre possession que le retour financier va s'accroître rapidement, en particulier parce que la dette de la Caisse nationale des autoroutes, de 6,5 milliards d'euros, sera complètement amortie à la fin de l'année 2018. D'autre part, l'article 35 des contrats de concession oblige les sociétés concessionnaires autoroutières à remettre tous les ans à l'État un plan prévisionnel, jusqu'à la fin des concessions portant sur l'endettement, les fonds propres, la trésorerie et la rentabilité de celles-ci. J'ai demandé communication de ces rapports – ce qui m'a été refusé par le Secrétariat général du Gouvernement. Nous savons cependant qu'il ressort de ces rapports que tous les indicateurs financiers vont s'améliorer d'ici à la fin des durées de concession.

J'ai conscience de ne pas avoir répondu à toutes vos questions. Vous m'en excuserez.

*La Commission procède ensuite au vote de la publication du rapport d'information.*

**M. Christophe Bouillon, président.** Mes chers collègues, je remercie une nouvelle fois le président et le rapporteur de cette mission pour leurs travaux.

Il me revient de vous demander si vous approuvez, non pas les conclusions du rapport d'information, mais sa publication.

**M. Yves Nicolin.** Le groupe UMP préfère ne pas prendre part au vote sur la publication, considérant que ce rapport n'est pas équilibré mais à charge.

**M. Jean-Christophe Fromantin.** Je m'abstiendrai de voter en faveur de cette publication dans la mesure où certaines informations – comme celles fournies aux *Échos* – nous parviennent par voie de presse alors qu'une mission d'information vient d'être menée. Je m'interroge donc sur la portée stratégique des informations figurant dans ce rapport.

*La Commission autorise la publication du rapport d'information.*

## **CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES**



## CONTRIBUTION DE M. PATRICE CARVALHO – GROUPE GDR

Chaque jour qui passe apporte la preuve toujours plus évidente du racket auquel se livrent les groupes du BTP concessionnaires de notre réseau autoroutier sur les usagers.

Le récent rapport commandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale et rendu par l'Autorité de la concurrence en atteste et recoupe ce que je dénonce depuis deux ans et demi.

Les groupes du BTP, Vinci, Eiffage et Abertis, qui, en 2005-2006, ont acheté les autoroutes françaises à un prix sous-évalué, tirent désormais une véritable « rente » de l'exploitation du réseau.

Déjà, en 2013, la Cour des comptes avait dénoncé le racket, dont les automobilistes étaient les victimes, avec une progression des tarifs de péages de 11 % entre 2007 et 2012 pour une inflation à 8,5 %.

L'Autorité de la concurrence relève que, depuis la privatisation, soit seulement en sept années, les dividendes versés aux actionnaires se sont élevés à 14,9 milliards €, soit une multiplication par 8 de ceux versés avant la privatisation.

Sur 100 € de péages, 20 à 24 € sont du bénéfice net pour les sociétés concessionnaires.

Mais la manne ne s'arrête pas à la seule exploitation des autoroutes. Elle réside aussi dans le marché des travaux autoroutiers, dont le montant représente 4,6 milliards € depuis 2006.

Or, entre 2006 et 2013, environ 35 % des marchés de travaux ont été attribués à une entreprise liée aux groupes du BTP exploitant les autoroutes, Vinci et Eiffage, comme le note le rapport de l'Autorité de la concurrence.

Pour Vinci, la part grimpe à 50 % en faveur de ses filiales à partir d'une minoration des prix afin de favoriser ses propres entreprises.

Il est temps de mettre un terme à ce scandale.

L'Autorité de la concurrence avance des préconisations telle qu'une évolution des tarifs des péages à la baisse selon la fréquentation ou le réinvestissement des bénéficiaires et son partage avec l'État.

152 députés socialistes proposent, pour leur part, un rachat des contrats de concession avec l'objectif de conclure de nouveaux contrats sur des bases plus saines. Compte tenu des délais à respecter, cela repousserait à 2016 une issue possible et, de toute manière, laisserait dans la place les actuelles sociétés concessionnaires avec lesquelles il faudrait négocier.

Avec plusieurs collègues du groupe GDR, j'ai déposé une proposition de loi visant à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transports (AFITF).

Il est, en effet, urgent de reconquérir la maîtrise publique de notre réseau autoroutier, de garantir son accès pour les usagers aux plus justes tarifs et de dégager des ressources nécessaires pour le financement de nos infrastructures de transports.



## CONTRIBUTION DE FRANÇOIS-MICHEL LAMBERT - GROUPE ÉCOLOGISTE

Le constat est sans conteste concernant la privatisation en 2005 des sociétés de concessions autoroutières dans des conditions extrêmement favorables aux sociétés privées.

Le niveau de la rente dont bénéficient ces Sociétés Concessionnaires d'Autoroutes (SCA) est tel que nous n'arrivons pas à le définir clairement, il est en tout cas très éloigné d'un juste équilibre entre rétribution des actionnaires et intérêt public. Et ce d'autant plus que ces mêmes SCA bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun sur les sociétés permettant une déductibilité des intérêts d'emprunt, mais aussi d'une absence de réelles concurrences sur les travaux, les SCA étant « juge et partie » puisqu'elles sont en grande majorité issue des majors du BTP donc intéressée directement à leurs propres travaux, et le pire en supprimant en 10 ans près de 3.000 emplois.

Il est d'ailleurs à noter que d'autres privatisations d'infrastructures routières ont des clauses qui garantissent un équilibre, comme c'est le cas pour le viaduc de Millau, avec une clause sur la sur-rentabilité qui engendre automatiquement un raccourcissement de la concession en fonction de cette sur-rentabilité.

Mais ce qui est le moins acceptable dans la privatisation de ces SCA c'est de laisser croire que l'Etat et l'intérêt collectif n'ont plus leur place dans notre société, créant un défi citoyen au monde politique et surtout à la justesse d'une fiscalité (impôts, taxes, péages, ...) fragilisant les fondements de notre pays.

Au-delà il est à noter que cette privatisation a cassé le modèle d'équilibre construit sur près d'un siècle entre les différents modes et infrastructures de transport. Hier, les bénéfices importants de l'un (les autoroutes) venaient en partie financer le développement des infrastructures des autres. Aujourd'hui les bénéfices du système vont exclusivement au système autoroutier entraînant une fuite en avant qui favorise uniquement ce modèle d'autoroutes concédées bien loin des enjeux de transports et mobilités du XXIème siècle.

Après la conférence environnementale lors de la table ronde « Transports et mobilités durables » il a été clairement établi et décidé du retour de la maîtrise politique pour justement répondre à tous les défis de ce siècle : mobilité pour tous, enjeux environnementaux, aménagement du territoire, changement climatique, sécurité et santé, performance du modèle économique.

La dénonciation des contrats de concession entraînera aussi la perte du fondement juridique des péages. Il sera alors nécessaire de rétablir ce fondement juridique par voie législative. Ainsi un nouveau modèle de définition du montant du péage peut être décidé, abandonnant l'actuel « péage/prix de revient de l'investissement » et créant une logique « péage/valeur économique du service rendu » permettant d'intégrer de multiples critères.

**Nous soutenons le choix de créer un EPIC qui reprendrait le suivi du service public autoroutier (donc les concessions) et qui s'appuierait sur les expertises des sociétés actuelles dans un nouveau cadre contractuel.**

**Mais il est primordial d'inscrire cet EPIC dans une vision plus globale de politique de la mobilité répondant aux enjeux du XXIème siècle. Cet EPIC aurait ainsi une responsabilité plus large que les seules concessions, il pourrait participer directement au pilotage dans les 3 dimensions de la politique des transports et mobilités :**

- Par les péages et l'éco-redevance poids lourds qui seraient coordonnées et différenciées en fonction de plusieurs critères (social, sociétal, aménagement du territoire, santé et sécurité, environnement...) pour renforcer là où nécessaire une infrastructure routières, autoroutière, ferroviaire, etc... par rapport aux particularités locales, et non pas dans un modèle unique national « autoroutier ».

- Par les choix d'investissements sur les infrastructures en fonction des besoins de mobilité et non pas par rapport aux intérêts de quelques sociétés du BTP. Au-delà les bénéfices dégagés seront bien plus importants à être investis, notamment via l'AFIT, dans des infrastructures plutôt que dans les dividendes des actionnaires.

- Avec les régions aux responsabilités plus importantes à venir pour les enjeux transports et mobilités dans la loi NOTRe

**En conclusion, le groupe EELV demande la résiliation des contrats de concession avant le 31 décembre 2014, la création d'un EPIC *ad hoc*, et d'intégrer cette reprise dans un retour du politique dans les choix structurants de la mobilité et des transports en vue de Paris Climat 2015 (où la France exemplaire est attendue – rappel 40% des gaz à effet de serre sont dus dans notre pays aux transports) et au-delà dans une politique d'aménagement du territoire qui dès 2015 passe par les rendez-vous suivants :**

- **Schéma directeur logistique**
- **Ecotaxe-Eco-redevance à reconstruire dans un modèle gagnant-gagnant**
- **Modernisation de la loi sur les Transports Intérieurs (LOTI) qui date de 1982 !**

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Par ordre chronologique*

### **Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages**

– M. Christian Descheemaeker, président

### **Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**

– M. Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures de transport et de la mer (DGITM)

– M. Christophe Saintillan, directeur des infrastructures de transport, président du conseil d'administration de la Caisse nationale des autoroutes

– M. Laurent Probst, sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé

### **Fédération nationale CGT « Équipement et Environnement »**

– M. Nicolas Baille, secrétaire général

– M. Gérard Le Briquer, secrétaire de l'union inter-fédérale des transports CGT

– M. Hugues Granier, chargé de la coordination de la branche sociétés d'autoroutes de la fédération CGT des transports

– M. Willy Garing, secrétaire général du SNPTRI-CGT (secteur exploitation)

– M. Charles Breuil, secrétaire général du SNOA-CGT (secteur ouvriers d'État)

### **Union des syndicats de l'industrie routière française (USIRF)**

– M. Jacques Tavernier, président de l'USIRF et de l'Association technique de la route (ATR)

– M. Pierre Calvin, membre du bureau

– M. Pierre de Thé, directeur de la communication

**M. Yves Crozet**, professeur des universités, ancien directeur du Laboratoire d'économie des transports (LET : CNRS/Lyon2/ École nationale travaux publics de l'État), ancien président de l'Observatoire Énergie Environnement Transports (OEET)

## **Vinci**

– M. Pierre Coppey, directeur général délégué de Vinci et président de Vinci Concessions et de Vinci Autoroutes

## **Autorité de la concurrence**

- M. Bruno Lasserre, président
- Mme Virginie Beaumenier, rapporteure générale
- M. Umberto Berkani, rapporteur général-adjoint

**M. Alain Vidalies**, secrétaire d’État chargé des transports, de la mer et de la pêche

## **Comité des usagers du réseau routier national**

- M. François Bordry, président

## **Eiffage**

- M. Pierre Berger, président-directeur général

## **Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)**

– M. Philippe Nourry, président-directeur général du groupe et directeur général de la Société des autoroutes Rhône-Alpes (AREA)

## **Groupe Macquarie**

– M. Bruno Angles, président France de Macquarie et président de Macquarie Autoroutes France

## **Groupe SANEF**

- M. Alain Minc, président
- M. François Gauthey, directeur général
- Mme Odile Georges-Picot, directrice du pôle « Concessions »

## **CDC Infrastructure**

- M. Patrick Vandevoorde, directeur général
- Mme Marie-Laure Mazaud, chargée des transports

## **ANNEXES**



**LETTRE DU PRÉSIDENT ET DU RAPPORTEUR DE LA MISSION  
D'INFORMATION AU PREMIER MINISTRE**





COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mission d'information  
sur la place des autoroutes  
dans les infrastructures de transport

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 19 novembre 2014

Monsieur le Premier ministre,

Au cours de travaux récents sur l'écotaxe, les députés membres de la mission constituée sur le sujet avaient été amenés à s'interroger sur les profits des sociétés concessionnaires d'autoroutes au regard d'éventuels reports de trafic sur certaines d'entre elles. Les évaluations sur ce point prévoient de 200 à 400 millions d'euros de recettes supplémentaires par an.

Une des propositions du rapport de la mission visait à partager cet effet d'aubaine qui devait, en partie, conforter les ressources destinées au financement des infrastructures de transport. Or, les abandons successifs de l'écotaxe puis d'un projet de péage de transit poids lourd ont abouti à priver l'AFITF des recettes pourtant indispensables au financement de projets déjà engagés ou programmés.

Ce rappel d'une situation extrêmement périlleuse car lourde de conséquences budgétaires nous a semblé devoir être mis en perspective avec la prospérité financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou plus exactement de leurs actionnaires.

C'est pourquoi la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a pris l'initiative de créer une mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport. À plusieurs reprises, la Cour des comptes avait démontré des conditions particulières de rentabilité du régime des concessions notamment dans un dernier rapport du 24 juillet 2013. Le caractère exceptionnel de cette situation a par ailleurs été mis en exergue par un avis très détaillé de l'Autorité de la concurrence du 18 septembre 2014.

Le Gouvernement a négocié avec les sociétés concessionnaires un plan de relance autoroutier qui a notamment pour effet de proroger d'une à quatre années la durée des principales concessions. Dans la version initiale de ce plan, une prorogation de six années semblait même avoir été prévue pour une des concessions en cours. Les modalités de ce plan dont le Parlement n'a pas, à ce jour, connaissance, ont fait l'objet d'un examen par les autorités européennes qui ont exigé certaines modifications.

.../...

*Monsieur Manuel VALLS*  
*Premier Ministre*  
*Hôtel de Matignon*  
*57 rue de Varenne*  
*75007 PARIS*

Les montants de travaux à effectuer dans le cadre du plan de relance, désormais révisé, leurs programmations et les modalités de passation de marché les concernant méritent à notre sens d'être clairement exposés. Sur ce dernier point, deux des groupes qui contrôlent des sociétés concessionnaires sont en effet des entreprises leaders dans l'activité des travaux publics, une situation de fait qui peut toutefois entraver le potentiel de développement de nombreuses autres entreprises du secteur, certes moins importantes, mais qui ne sauraient être a priori majoritairement classées au rang de simples sous-traitants. Le report du terme de chacune des concessions en cours constituerait un avantage non négligeable car c'est précisément au titre des dernières années d'exécution de concessions conclues sur une longue durée que les bénéfices sont encore plus élevés. En outre, à notre grande surprise, le plan de relance aurait également pour effet d'inclure dans les concessions en cours certaines parties du secteur autoroutier de l'État (donc à ce jour non concédées). De plus, il nous faut rappeler ici que le « Paquet vert » de 2010 qui prévoyait la prorogation des concessions pour une seule année supplémentaire, a été mis en œuvre sur une base législative par l'article 25 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, puis par l'article 117 de la loi de finances rectificative de 2009.

Par ce courrier, nous estimons donc devoir appeler votre attention sur la nécessité ressentie par de nombreux députés d'organiser prochainement un débat au Parlement sur ces différentes questions. Un débat qui devrait, au-delà des plans de relance ci-dessus mentionnés, aborder le sujet des concessions, qui ont fait l'objet en 2005 d'une privatisation en dehors de toute décision législative.

Concernant la seule question de l'évolution des tarifs des sociétés concessionnaires, les dispositions des contrats correspondaient peut-être au contexte économique qui prévalait lors de leur rédaction et même à ce que l'on pouvait raisonnablement prévoir en 2005-2006. Mais dans les faits, une grande partie de l'accroissement des profits des sociétés concessionnaires a résulté directement de mécanismes de fixation tarifaire qui ont entraîné une dérive supérieure à l'inflation sous l'effet de règles exorbitantes de droit commun qui autorisent des compensations quasi automatiques par l'augmentation des péages, y compris lorsque les concessionnaires doivent faire face à certaines mesures fiscales.

À cet égard, les sociétés concessionnaires bénéficient également d'un régime favorable de déductibilité intégrale des intérêts d'emprunt qui leur a permis de conduire une politique d'endettement « dynamique » au titre de laquelle il convient de distinguer la dette historique (ou dette d'acquisition) des dettes ultérieurement souscrites et renégociables dont certaines ont eu pour seul objet le financement aux meilleurs taux de remontées de dividendes aux actionnaires.

Si la Cour des comptes a déjà pu faire revenir les sociétés concessionnaires sur la pratique du foisonnement tarifaire, l'opinion a néanmoins conscience de la permanence d'une problématique « tarifs-profits » pour les six sociétés historiques privatisées en 2005, sans équivalent dans le reste du secteur autoroutier concédé. Une reprise en mains de ce dossier par l'État s'impose. La Cour des comptes a également souligné les insuffisances du contrôle de l'État sur l'exécution des concessions. Cette lacune ne met nullement en cause les personnels des administrations compétentes mais leur nombre et les autres missions qui leur incombent ne permettent pas d'établir un cadre régulier de surveillance des conditions d'exécution financière de concessions détenues par des sociétés puissantes. Les services de l'État ont donc été obligés de concentrer leur effort sur les seuls contrôles d'ordre technique tenant à la qualité de l'infrastructure.

.../...

Il a par ailleurs été relevé par la Cour des comptes qu'au titre des avantages consentis aux concessionnaires par les contrats de plan, des subventions non négligeables leur ont été accordées pour le financement d'investissement de productivité comme, par exemple, l'automatisation des péages qui n'a pas été sans conséquences sur l'emploi.

L'hypothèse consistant à conférer des compétences à une nouvelle autorité indépendante de régulation peut constituer un progrès mais à la condition que cette régulation comporte un pouvoir d'appréciation et d'autorisation des augmentations tarifaires sur la base de nouvelles règles, ce qui nécessiterait une modification des contrats de concessions. Pour indispensable qu'elle soit, une révision des règles tarifaires ne serait qu'un élément du rééquilibrage des relations entre l'État et les concessionnaires.

Nous souhaitons appeler votre attention sur le fait que l'État n'est pas démuné de moyens d'action dans une situation qui appelle de profonds changements car l'économie des contrats de concessions semble manifestement trop à l'avantage des concessionnaires. L'article 38 des contrats permet d'ailleurs à l'État de recourir à la dénonciation pour motif d'intérêt général. Cette voie est évidemment subordonnée à une indemnisation dont les montants resteraient à déterminer selon des méthodes comptables bien établies. L'effort financier peut paraître important mais pourrait être examiné, d'autant plus que la Caisse des dépôts gère toujours un établissement public, la Caisse nationale des autoroutes, susceptible d'être réactivé à cet effet.

De nombreux députés partagent notre analyse car l'État ne doit pas donner l'impression qu'il négocie dans la plus grande discrétion avec des groupes privés sur le devenir d'une partie importante de son patrimoine. Ils considèrent que le Parlement doit être un acteur majeur d'une réforme d'intérêt général et un soutien de la volonté réformatrice du Gouvernement.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'assurance de notre haute considération.



Bertrand PANCHER,  
Président de la mission d'information



Jean-Paul CHANTEGUET,  
Président de la Commission  
du développement durable et de  
l'aménagement du territoire,  
Rapporteur de la mission d'information



## LISTE DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES

### (COMPOSITION DE LEUR ACTIONNARIAT)

**SANEF : Consortium H.I.T. (groupe espagnol Abertis) 53 % ; Caisse des dépôts et Consignations 15 % ; Crédit agricole et assurance 12.5 % ; AXA 5.10 % ; FFP 5.10 % ; CNP 5 %.**

- **Sanef** (Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France), 1 317 km,
  - Filiale :
    - **SAPN** (Société des Autoroutes Paris-Normandie), 366 km.
    - **SE A14** : Société d'exploitation de l'autoroute A14.

**Eiffarie : (Groupement Eiffage 50 % ; groupe australien Macquarie 50 %).**

- **APRR** (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône), 1 821 km.
  - Filiale :
    - **AREA** (Société des Autoroutes Rhône-Alpes, filiale à 99,9 %), 413 km.
    - **ADELAC** Groupement d'entreprises dont AREA (49,9 %), Bouygues TP (23 %) et GFC Construction (8.75 %), concessionnaire de l'A41 Nord Saint-Julien-en-Genevois/Saint-Martin-Bellevue (19km). Principal ouvrage Tunnel bitube 2x2 voies du Mont-Sion (3100m) Cette section de l'A41 est exploitée par AREA.
- **CEVM** (Compagnie Eiffage du Viaduc de Millau), concessionnaire de 7 km dont les 2500 m du viaduc.
- **A'Liéonor** Groupement Eiffage (65 %) et Sanef (35 %), concessionnaire des 150,1 km de l'A65 entre Langon (A10) et Pau, mise en service en décembre 2010, dont l'exploitation est assurée par Sanef.

**VINCI Autoroutes : 4.385 km d'autoroutes en service et 7.456 employés sur les réseaux de ses cinq sociétés.**

- **ASF** (Autoroutes du Sud de la France), 2 325 km
  - Filiale :
    - **Escota** (Société des autoroutes Esterel-Cote d'Azur Alpes), 460 km.
    - **Openly** (Opérateur du Périphérique Nord de Lyon), 10 km.

Et **COFIROUTE** (Compagnie Financière et Industrielle des autoroutes, société privée du groupe Vinci), 1 200 km.

- **Arcour** (Autoroute Artenay-Courtenay, filiale à 90 % de Vinci), concessionnaire de l'A19 sur la liaison entre l'A10 et l'A6. L'autoroute de 101 km est exploitée par COFIROUTE depuis sa mise en service en 2009 ;
- **SMTPC** (Société Marseillaise du Tunnel Prado-Carénage reçu en concession de la Ville de Marseille) ;

- **Société Prado-Sud** : concessionnaire du futur Tunnel Prado-Sud, dont l'exploitation sera assurée par la SMTPC.

### **Egis : (75 % Caisse des dépôts et 25 % Iosis Partenaires)**

- **Egis road operation**
  - **ATLANDES** concessionnaires pour la mise aux normes autoroutière de l'A63 (ex-RN10) entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne dans les Landes (105 km)
- **Routalis** (Egis 70 % - Egis filiale à 75 % de la Caisse des dépôts-; SAPN 30 %) Exploite et assure la maintenance A28 Rouen-Alençon (125 km) et A88 Sées-Falaise Ouest (45 km)
- **Egis exploitation Aquitaine**, A63 Salles-St-Geours-de-Maremne (105 km)
- Tunnel de Bastia (0.8 km)

### **Autres :**

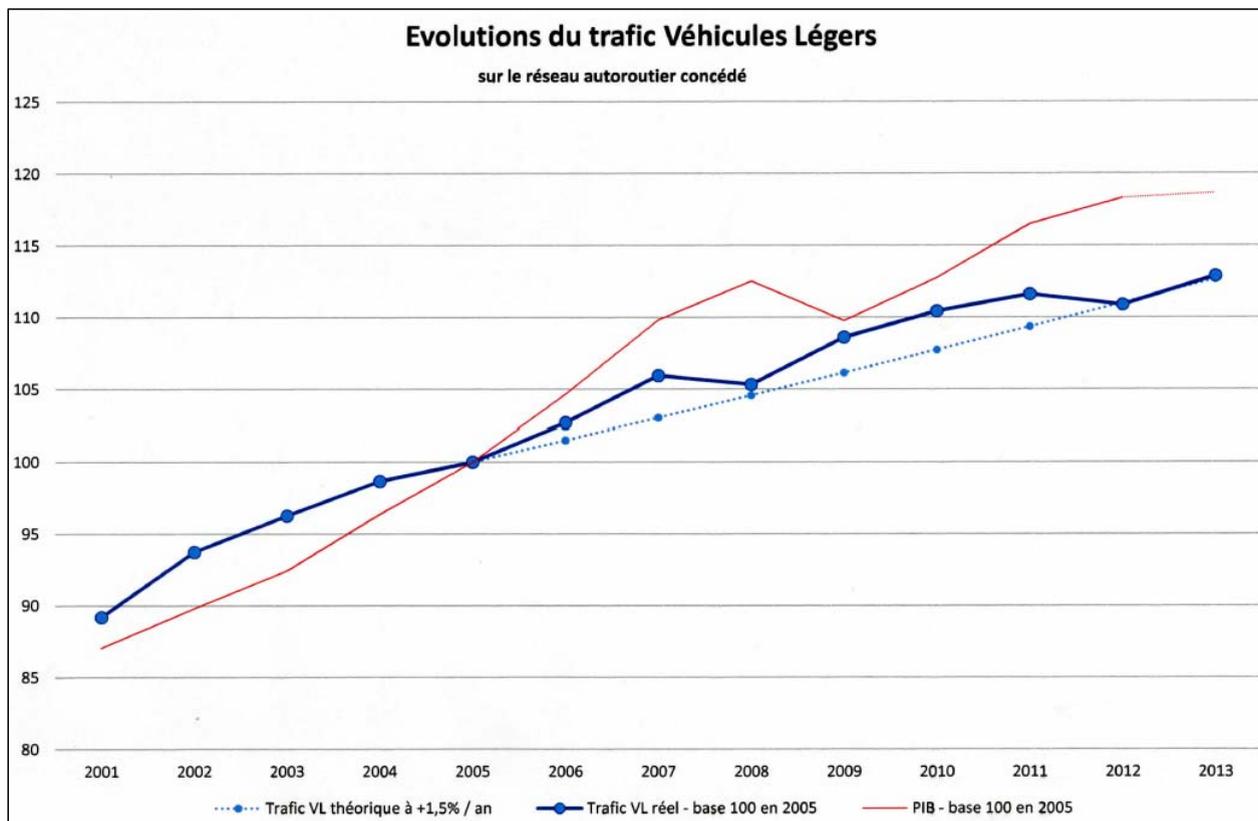
- **ALBEA**, concessionnaire de l'A150 entre Ecalles-Alix et Barentin (18 km). Société d'économie mixte détenue par SF A150 ; 33 %, INFRAVIA : 33 %, NGE : 16,67 % et groupe Fayat : 16,67 %
- **Alicorne** (Autoroute de Liaison Calvados-Orne), concessionnaire de l'A88 entre Falaise Ouest et Sées (45 km). Société d'économie mixte détenue par Egis *Projects* (4.29 %), CDC Infrastructure (45.27 %), NGE (12.91 %), Spie Batignolles (12,24 %), Malet SA (3,97 %), Demathieu & Bard (4,96 %), Valérian (0.66 %) et AXA *Private equity* (15.40 %).
- **Alis** (Autoroute de Liaison Seine-Sarthe, concessionnaire de l'A28 Rouen-Alençon (125 km). Société d'économie mixte détenue par Natixis (Fonds d'investissement et de développement des PPP) 26 %, Bouygues TP 14,93 %, HBOS/UBERIOR 13,16 %, SANEF 11,67 %, DTP Terrassement 9,95 %, Quille 8,29 %, Egis SA 8 %, SAPN 8 %).
- **ATMB** (Autoroute et Tunnel du Mont-Blanc), qui exploite, en plus de la partie française du tunnel international du Mont-Blanc, les 107 km de l'autoroute A40 de la Vallée Blanche ainsi que la N205, voie d'accès au tunnel. Capital détenu principalement par l'État et les collectivités territoriales (91.3 %).
- **CCI du Havre** (Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre) concessionnaire des Ponts de Tancarville et de Normandie.
- **Conseil général de la Charente-Maritime** concessionnaire du Pont de l'Île de Ré.
- **Savexpress** (Société Anonyme des Voies Express à péage), 18,5 km, exploite la partie concédée de la VE2 en Nouvelle-Calédonie. Actionnaires publics : Province sud (53.84 %) Commune de Nouméa et Païta (8.63 %). Actionnaires privés : CCI de Nouvelle-Calédonie (14.85 %) ; entreprises du BTP (8.63 %) ; BCI, BOH, SGCB (7.19 %) ; Total Pacifique (3.59 %) ; BNP Paribas (2.88 %), autres (0.75 %).

- Filiale :
  - **VDE Express** (Voie de Dégagement Est Express), 7 km, concessionnaire d'une voie express au Nord-Est de Nouméa (Nouvelle-Calédonie).
- **SFTRF** (Société Française du Tunnel Routier du Fréjus), 67 km, qui exploite, en plus de la partie française du tunnel international du Fréjus, l'A43 dans la vallée de la Maurienne : Agence des participations de l'État et État (99.94%) ; Collectivités locales (0.05 %) ; CCI (0.01 %).

*ATMB et SFTRF sont les deux sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages contrôlés par l'État.*



**GRAPHIQUES ASFA :  
ÉVOLUTION DU TRAFIC AUTOROUTIER**



## Evolutions du trafic Poids Lourds sur le réseau autoroutier concédé

